LA BUNDESTREUE NEL FEDERALISMO FISCALE TEDESCO E LA LEALE COLLABORAZIONE NEL FEDERALISMO FISCALE ITALI ANO

<u>INTRODUZIONE</u>	2
CAPITOLO 1 La 'Bundestreue' e la leale collaborazione	2
1.1 Germania	2
1.1.1 Origine ed evoluzione: un principio costituzionale non scritto	2
1.1.2 'Bundestreue' e l'attuale sistema federale tedesco	
1.1.3 La 'Bundestreue' e le sue concrete applicazioni	
1.2 Italia	
1.2.1 Il principio nel sistema giuridico italiano: la leale collaborazione nel mode regionalista ante 2001	<u>ello</u>
1.2.2 Leale collaborazione dopo la riforma del titolo V della Costituzione (L.	
3/2001)	
1.2.4 Forme e strumenti della leale collaborazione	2
1.3 Conclusioni	2
CAPITOLO 2 Federalismo fiscale	2
2.1 Germania	2
2.1.1 Tratti evolutivi del federalismo fiscale tedesco e la 'Finanzverfassung'	2
2.1.2 Elementi caratteristici del federalismo fiscale tedesco: riparto delle competenze, distribuzione del gettito, perequazione orizzontale e verticale	2
2.1.3 Prospettive del federalismo fiscale tedesco: cooperazione o competizione?	?2
2.2 Italia	2
2.2.1 Evoluzione del finanziamento regionale - federalista in Italia	2
2.2.2 La riforma del titolo V della Costituzione (2001) e le prospettiva del federalismo fiscale	2
2.2.3 La legge delega sul federalismo fiscale del 2009 e la sua attuazione: il percorso italiano verso il federalismo fiscale	2
2.3 Conclusioni	2
CAPITOLO 3 Applicazione del principio nell'ambito dei rapporti finanziari	2
3.1 Germania	2

3.1.1 La 'Bundestreue' e il principio di solidarietà nei rapporti finanziari	2
3.1.2 La giurisprudenza del 'Bundesverfassungsgericht' (<i>BVerfG</i>) sul ruolo della <i>Bundestreue</i> come principio fondamentale perequazione finanziaria nel	^
federalismo fiscale: le sentenze del 24 giugno 1986 e del 27 maggio 1992	2
3.1.3 La 'Bundestreue' e la perequazione orizzontale nel processo di unificazione della Germania	2
3.1.4 La sentenza dell' 11 novembre 1999 BVerfG	2
3.1.5 La Legge sui parametri del 2001 ('Maßstäbegesetz') e la nuova Legge sulla perequazione finanziaria del 2005 (FAG)	
Intermezzo: un excursus sul modello di federalismo fiscale svizzero:	
competizione o cooperazione?	2
3.2 Italia	
3.2.1 Aspetti concreti della leale collaborazione nell'attuazione del federalismo fiscale	2
3.2.2. (segue) E nell'attuazione di una 'cooperazione finanziaria'	2
3.2.3 La risalente questione meridionale e la più attuale questione settentrionale	
3.2.4 L'attività interpretativa della giurisprudenza costituzionale nazionale sulla leale collaborazione nei rapporti finanziari	2
3.2.5 L'autonomia speciale, il caso del Trentino-Alto Adige/Südtirol e l'accordo d Milano: un' applicazione della leale collaborazione al federalismo fiscale?	
3.3 Conclusioni	2
CONCLUSIONI	2
BIBLIOGRAFIA 2	

INTRODUZIONE

In occasione del centocinquantenario dell'Unità d'Italia si è venuti a contatto con una serie di riflessioni di tipo storico, politico-istituzionale, giuridico ed economico inerenti all'evoluzione dell'Italia unita dalla sua fondazione sino ad oggi.

Le ragioni storiche profonde dell'Unità risultarono più forti dei limiti e delle tare, pure innegabili, dell'unificazione compiutasi nel 1860-1861; e ressero per lunghi decenni, da un secolo all'altro, a fratture e sommovimenti sociali, a conflitti e rivolgimenti politici che pure giunsero a scuotere l'Italia unita. Ma con la crisi succeduta alla Prima guerra mondiale, con il rovesciamento, ad opera del fascismo, delle istituzioni liberali dello Stato unitario, e con la conseguente estrema deriva nazionalistica e bellicista della politica italiana, si crearono le premesse per un fatale processo dissolutivo che culminò emblematicamente nella giornata dell'8 settembre del 1943. Quando l'assemblea costituente si riunisce a Roma e si mette all'opera per assolvere il suo mandato, essa ha dunque alle spalle precisamente il collasso dello Stato che era nato, nazionale e unitario [...], per finire travolto dalla degenerazione totalitaria e dall'avventura di guerra del fascismo, avvallata dalla monarchia. Non a caso, lo Stato rinasce nella forma repubblicana, per volontà popolare, e si appresta a darsi un nuovo quadro di istituzioni, di principi e di regole per accogliere le istanza di libertà, di democrazia, di progresso civile e sociale, di degna e pacifica presenza nel mondo, di un'Italia che ha ritrovato la sua unità. L'ha ritrovata a carissimo prezzo. Perché allo sfacelo del vecchio Stato sono seguiti gli anni dell'occupazione straniera, liberatrice al Sud e ferocemente dominatrice al Nord; sono seguiti i venti mesi dell'Italia tagliata in due¹.

Il presidente della Repubblica Giorgio Napolitano, con queste significative parole, bene sintetizza quelle che sono state le tappe che hanno portato l'Italia ad essere la Repubblica che noi oggi conosciamo. È proprio per le ragioni sopra esposte che nel momento della formazione della Repubblica italiana si adottò, a scapito delle spinte federaliste che provenivano da una parte della politica e della dottrina, un modello di governo rigidamente centralizzato e unificato² a livello legislativo e amministrativo. Si inserì, inoltre, tra i principi fondamentali della Costituzione italiana il richiamo all'unità e indivisibilità della Repubblica come vincolo nazionale, bilanciandolo con un richiamo al riconoscimento e alla promozione, e dunque alla tutela, delle autonomie locali (art. 5 Cost.).

L'unità nazionale faticosamente raggiunta, non fu così solida come invece si sarebbe pensato. La divaricazione e lo squilibrio tra Regioni del nord e Regioni del sud e la condizione del mezzogiorno insidiano infatti da sempre l'unità nazionale.

Quello che oggi dovrebbe tornare a interessare, che è uno degli obiettivi che questo lavoro si propone di analizzare, è individuare forme di 'unificazione economica' del Paese che sarebbero dovute seguire, ma non è accaduto, alla 'unificazione politica'. Se infatti si fosse attenti a quelle che sono le peculiarità dell'Italia, ci si renderebbe

G. NAPOLITANO, Una e indivisibile. Riflessioni sui 150 anni della nostra Italia, Milano, 2011, 30-31.

² Nonostante nel testo costituzionale vi fossero espliciti riferimenti alla promozione e al riconoscimento delle autonomie (art. 5) e al modello regionale da adottare (che però venne attuato solo un ventennio dopo l'approvazione della Costituzione).

conto di come le diverse parti del paese sono sviluppate in modo diverso, e di come una loro integrazione risulterebbe possibile, forse, riducendo il divario tra i loro ritmi di crescita. In questo senso c'è certamente bisogno di un rilancio delle potenzialità dello sviluppo del meridione per una rinnovata crescita economica della Nazione, centrale in questo periodo di forte crisi economico-finanziaria.

La logica dell'uniformità che ha accompagnato la fondazione della Repubblica italiana e dunque lo stampo centralista che assumeva il governo, non risultava essere la forma giusta per dare risposte positive alla questione (meridionale) dei divari presenti tra Nord e Sud e sulle conseguenti tensioni che pesavano sul principio dell'unità e dell'indivisibilità del paese. Per queste ragioni, nel 2001, dopo lunghi dibattiti che vedevano contrapporsi le diverse parti politiche, si giunse a una riforma della Costituzione nella sua seconda parte, nel titolo V sulle Regioni, Province e Comuni. Non bisogna comunque dimenticare che è negli anni '70 che entra in vigore il modello di regionalismo disegnato dalla Costituzione, dando attuazione alle Regioni a statuto ordinario e quelle a statuto speciale e che però non risultò sotto molti aspetti soddisfacente ed efficace³. La revisione costituzionale del 2001 infatti, voleva essere una risposta ai problemi della Nazione. Quello a cui la riforma, contrariamente a quanto il partito della Lega Nord⁴ predicava (ed oggi predica), puntava era quello di trovare degli strumenti di unificazione che venissero utilizzati anche per differenziare in quanto l'attuazione del principio democratico-pluralista si attuerebbe trovando strumenti che uniscano nei fini e che valorizzino il pluralismo politico-istituzionale⁵.

La revisione costituzionale del 2001 è l'approdo e il momento conclusivo di una serie di interventi normativi introdotti con le cd. 'riforme Bassanini' del 1997 che hanno introdotto il 'federalismo amministrativo a Costituzione invariata' i cui intenti erano quelli di realizzare e di accrescere le funzioni locali e regionali sino al punto in cui la Costituzione lo consentiva.

La riforma del 2001, sempre su questa scia, ha modificato anche l'articolo 119 della Costituzione che, per quanto qui interessa, risulta essere di fondamentale importanza. Questa norma è infatti, prima del 2001, regolava il funzionamento del riparto finanziario tra livelli di governo ed individuava un modello basato sulla finanza locale derivata da quella centrale, mentre dopo la riforma costituzionale, è stata modificata nel senso di porre le basi e i principi fondamentali per costruire un federalismo fiscale.

⁴ La Lega Nord per l'Indipendenza della Padania, meglio nota come Lega Nord, o più semplicemente Lega, è un partito politico nato nel 1989 come federazione di vari movimenti autonomisti regionali; questo però spinge per riforme in senso federale in un'ottica secessionista e di separazione piuttosto che di unità.

³ Sull'evoluzione del regionalismo italiano cfr. A. ANZON, I poteri delle regioni. Lo sviluppo attuale del secondo regionalismo, Torino, 2008; T. MARTINES, Dal regionalismo garantista al regionalismo cooperativo: un percorso accidentato, in Una riforma per le autonomie, Milano, 1986.

⁵ Infatti la riforma del 2001 è stata adottata con i voti del centro-sinistra (uscente), mentre la Lega Nord, e il centro-destra, hanno tentato di cambiare tutta la seconda parte della Costituzione con la c.d. Bozza di Lorenzago. Il *referendum* costituzionale, svoltosi il 25 e 26 giugno 2006, ne ha sancito la bocciatura.

Ora che questi principi sono stati fissati ci si chiede se lo Stato, coerentemente con lo stampo autonomistico introdotto con la riforma, eserciti i suoi poteri per integrare le normative così da attuare concretamente i principi costituzionali. Ma se la tendenza è quella di continuare ad esercitare i poteri non per differenziare bensì per uniformare, gli strumenti messi a disposizione in termini di principi costituzionali verranno vanificati e risulteranno inutilizzabili per tutti i livelli di governo. E questo ragionamento vale in primo luogo per la disciplina che si potrebbe avere sul federalismo fiscale.

Oggi, con la crisi globale e in particolare con la crisi finanziaria che ha colpito l'Italia infatti, è importate rivalutare l'efficacia che l'attuazione di un cambiamento in senso federale potrebbe portare con sé.

La Germania è, nel panorama europeo, il più grande e stabile Stato che si basa su una forma di governo di stampo federale. Quello che risalta infatti, seguendo la lunga evoluzione storica che ha interessato la nazione, è la componente federale, talmente insita nella sua storia, da diventare una parte integrante dello Stato. Le prime tracce di federalismo si rinvengono infatti in un processo aggregativo di piccole entità, iniziato sotto il tetto del Sacro Romano Impero e sviluppatosi primariamente su base territoriale⁶.

Proprio in quanto l'Italia si sta – forse – dirigendo verso un modello di federalismo, interessa capire come a livello istituzionale e politico e poi, più nello specifico, a livello fiscale questo modello di governo venga attuato in uno Stato a noi, per diversi aspetti, 'vicino'.

La struttura federale dello Stato tedesco si può ritrovare nei cinque principi fondamentali desumibili direttamente dalla 'Grundgesetz'. In primo luogo va considerata l'intangibilità e l'immutabilità dell'ordinamento federale, sancito dall'art. 20, primo comma (La Repubblica federale tedesca è uno Stato federale, democratico e sociale), nonché dall'art. 79, comma 3, prima parte [...]. Ciò non significa ovviamente la immutabilità, nel numero, nella forma e nell'estensione dei 'Länder' esistenti [...]. Il secondo principio consiste nell'intangibilità delle competenze reali dei 'Länder' che non possono essere delimitate dal 'Bund' [...]. Questa prerogativa è sostanziata dalle norme finanziarie presenti nella Costituzione, nonché dall'azione della Corte Costituzionale federale. Il terzo principio è rappresentato dall'omogeneità costituzionale tra Stato centrale e 'Länder', stabilita dall'art. 28 [...]. Il quarto principio, che stabilisce la riserva di amministrazione a favore dei 'Länder', si evince dall'art. 30 [...]. Il quinto infine, che si desume dall'ordinamento, è quello della fedeltà federale ['Bundestreue'], secondo cui tutti sono reciprocamente tenuti a mantenere un comportamento che non danneggi 'Bund' e 'Länder'.

Ecco dunque tratteggiato, tramite i suoi principi fondamentali, il sistema federale tedesco, così profondamente diverso da quello regionale italiano.

Italia e Germania però si trovano a condividere una caratteristica che le rende simili tra loro e allo stesso tempo diverse da tutti gli altri paesi europei. «Solo l'Italia e la Germania hanno conosciuto rischi [...] estremi come Stati-nazione; la Germania, a

_

⁶ P. PALERMO- J. WOELK, Germania, Bologna, 2005, 21.

⁷ M. DEGNI-G. IOVINELLA, *Il federalismo finanziario tedesco: indicazioni utili per il caso italiano*, in Federalismo modello Germania, a cura di M. Degni, G. Iovinella, Roma, 1995, 20-21.

partire dagli anni cinquanta, addirittura nei termini di una prolungata, forzosa separazione in due distinte e contrapposte entità statuali» e l'Italia, nei venti mesi di separazione tra settentrione e meridione dovuta alla dominazione delle forze straniere durante la seconda guerra mondiale e rafforzando ancora di più la risalente questione meridionale⁸.

Questo parallelo aiuta a comprendere come e perché si siano affrontate, in questi paesi attraversati da profondi divari tra le proprie componenti, le situazioni di pericolo e di sopraffazione della propria unità ed identità attraverso diverse soluzioni di tipo politico-istituzionale, da una parte di stampo federale⁹ (Germania) e dall'altra di stampo regionale (Italia).

Nonostante molti studiosi potrebbero ribattere che la contrapposizione tra regionalismo e federalismo (e così la comparazione tra assetto delle competenze nel modello regionale e federale) è priva di attualità e risulta di interesse solo teorico e astratto, questa questione è ancora oggi, anche dopo la revisione costituzionale del 2001, la base di tutti i confronti inerenti la riforma dell'ordinamento regionale¹⁰.

Federalismo tedesco/Regionalismo italiano

Bisogna premettere a questa trattazione una panoramica sulle analogie e differenze che intercorrono tra regionalismo italiano e federalismo tedesco, con particolare riferimento all'atteggiarsi delle tre funzioni fondamentali (legislativa, esecutiva, giudiziale).

Si procederà allora qui di seguito a una comparazione, anche se sintetica, delle strutture di governo costituzionalizzate in Germania e in Italia per effettuare una riflessione ragionata e sincronica di quello che è il sistema di riparto delle competenze, e di attribuzione dei poteri all'interno del modello di federalismo tedesco e di regionalismo italiano. Questo per agevolare la comprensione dell'atteggiarsi dei temi che di seguito verranno analizzati.

È l'art. 30 GG che determina la base generale del sistema di riparto delle competenze e prevede una clausola di competenza generale residuale a favore dei Länder' in cui si precisa che «l'esercizio delle competenze statali e l'adempimento dei compiti statali spettano ai Länder', fintantoché la presente legge fondamentale non disponga o conceda una diversa regolamentazione». Questa norma concretizza

-

⁸ G. NAPOLITANO, Una e indivisibile, cit., 30.

⁹ Lo Stato federale nasce da una Costituzione e si presenta come un nuovo ordinamento complessivo nel quale gli Stati membri hanno una posizione ben diversa dalla condizione precedente dovendo convivere con un apparato centrale titolare di una vasta gamma di poteri. Cfr. A. ANZON, *I poteri delle regioni. Lo sviluppo attuale del secondo regionalismo*, Torino, 2008.

¹⁰ Il sistema regionale e quello federale hanno sicuramente delle caratteristiche comuni in quanto rappresentano entrambi forme di Stato politicamente decentrati ma nello Stato federale le singole unità detengono una connotazione di statalità e di poteri maggiore rispetto a quanto avviene nel modello regionale. Le Regioni hanno infatti una sfera di efficacia e di validità limitata rispetto ai propri territori e cittadini. Cfr. A. ANZON, *I poteri*, cit.

il sistema regola-eccezione¹¹ stabilendo in via generale come, se non vi sia alcuna altra regolamentazione, la competenza ricade automaticamente in capo al 'Land'12.

Nella Costituzione italiana si trova un diretto corrispettivo dell'art. 30 GG ovvero l'art. 117 quarto comma Cost.; l'assegnazione delle competenze alle Regioni ruota attorno a diversi articoli e più precisamente gli artt. 117, 118 e 119 Cost., oltre che l'art. 123 Cost. sulla potestà statutaria¹³.

Le competenze legislative federali sono disciplinate agli artt. 70 ss. GG e, come si è ricordato, sono state profondamente modificate con le recenti riforme del federalismo tedesco. L'art. 70 ha modo di riprendere la regola per cui se la GG non prevede delle competenze legislative per il 'Bund' sarà il 'Land' ad essere residualmente competente. Nelle norme seguenti schematizza così il riparto tra competenze esclusive e concorrenti:

- competenze esclusive enumerate del 'Bund' (art. 73 LF) che può delegare, tuttavia, ai 'Länder' l'esercizio, quanto meno parziale, delle stesse.
- competenze esclusive dei 'Länder', la maggior parte delle quali era ascrivibile a materie ricadenti nell'ambito della competenza 'concorrente'. Tali materie sono state sottratte dalla riforma dall'elenco delle competenze concorrenti e sono così entrate a far parte - per effetto del meccanismo di attribuzione 'automatica' - delle materie di competenza esclusiva dei 'Länder' (art. 74 LF).
- competenze concorrenti suddivise in: 18 competenze concorrenti incondizionate con sbarramento irremovibile (art. 72 comma 1 LF; 'Kernkompetenz'); 10 competenze concorrenti condizionate da una necessità di realizzare «equivalenti condizioni di vita nel territorio federale» e di tutelare «l'unità giuridica ed economica» nell'interesse dello Stato per esercitare la competenza da parte del governo federale con sbarramento rimuovibile o tramite legge federale (art. 72 comma 2 LF) o sentenza costituzionale (art.93 comma 2 LF; 'Bedarfskompetenz'); 6 competenze concorrenti incondizionate con sbarramento perforabile da parte di ogni 'Land' ('Abweichungsgesetzgebung')14.

In Italia, le competenze legislative sono disciplinate all'art. 117 Cost., una norma lunga e complessa che regola la distribuzione delle competenze legislative tra lo Stato e le Regioni secondo un criterio rovesciato rispetto a quello precedente per cui sono le Regioni ad avere una competenza generale e residuale mentre lo Stato dispone di poteri tassativamente enumerati in categorie di materie. Vengono disciplinate poi anche una serie di competenze concorrenti ma in senso differente rispetto alla concorrenza tedesca in quanto, la legislazione statale, stabilisce i principi generali e le Regioni disciplinano invece con la loro legislazione la materia nel dettaglio. Queste competenze sono assimilabili a quelle competenze di cornice che erano previste nel sistema tedesco e che però sono state considerate 'inefficienti' e

¹³ A. Anzon, *I poteri*, cit., 78 s.

¹¹ Anche se poi concretamente è il 'Bund' che detiene nelle sue mani la maggior parte delle

¹² K. SCHLUETER, Föderale Kompetenzverteilung am Beispiel der Bundesrepublik Deutschland, in Föderalismus in Deutschland, hrsg. K. Detterbeck, München, 2010, 56 ss.

¹⁴ J. LUTHER, La riforma del federalismo in Germania all'esame del parlamento italiano in I cantieri del federalismo in Europa, a cura di A. d'Atena, Milano, 2008, 131.

abolite con la riforma del federalismo del 2006. Alle Regioni spetta inoltre la potestà regolamentare negli ambiti in cui lo Stato ha legislazione esclusiva¹⁵.

Per quanto concerne le funzioni amministrative, sono i 'Länder', ex artt. 83 ss. GG, (che si rifanno ancora una volta alla regola generale dell'art. 30 GG) ad essere competenti per l'esecuzione delle proprie leggi e di quelle federali e che possono liberamente istituire quegli organi che andranno a disciplinare il procedimento amministrativo; il 'Bund' riveste in questo un ruolo marginale, infatti le attività amministrative federali sono limitate solo ad alcune materie specifiche, che devono essere espressamente previste dalla Legge Fondamentale e che sono concretamente disciplinate negli artt. 86 e 87 GG¹⁶.

Le funzioni amministrative sono disciplinate in Italia nell'art. 118 Cost. che le distribuisce, non solo tra Stato e Regioni, ma tra Stato e tutti gli enti autonomi secondo i nuovi criteri di sussidiarietà verticale, adeguatezza e differenziazione¹⁷.

Dunque le tre funzioni, legislative, regolamentari e amministrative, sui cui rapporti ha inciso fortemente la sentenza 303/2003 della Corte Costituzionale che ha ridisegnato il dinamismo e l'elasticità tra le diverse funzioni, seguono criteri diversi e non coincidenti di distribuzione dei poteri a differenza di quanto accade in Germania in cui, almeno sulla carta, la regola prevista dall'art. 30 viene poi seguita rispetto alle competenze legislative e amministrative.

Riguardo le competenze giurisdizionali i due Stati divergono profondamente rispetto alla loro regolamentazione. Infatti nella GG tedesca troviamo delle norme (artt. 92 ss. GG) che disciplinano espressamente i Tribunali federali, quanti e con quali attribuzioni possono essere istituiti e altre norme che invece prevedono le competenze e le attribuzioni dei tribunali statali e in quale rapporto stanno rispetto alle corti centrali. In Italia, invece, le competenze giurisdizionali non sono ripartite per livelli, essendo la giurisdizione un potere solo statale, ed infatti le Corti sono disciplinate per materia¹⁸.

Per quanto attiene invece alle competenze in materia finanziaria si rimanda, per una trattazione più completa e dettagliata, al prosieguo della ricerca in cui si avrà modo di analizzare nel dettaglio il funzionamento del sistema di federalismo fiscale tedesco e anche quello italiano (in via di sviluppo).

Le sin qui menzionate questioni sull'unità e sull'autonomia, sui sistemi regionali o federali, si legano, nella nostra epoca, indissolubilmente a temi di tipo economico-finanziario. Questo perché oggi la politica non può più essere scissa dalle evoluzioni del mondo economico e tutte le ripartizioni del potere politico si ripercuotono automaticamente anche sul modo di suddividere le risorse finanziarie. Per questa ragione, nell'ordinamento italiano, non si discute di una riforma in senso federale della forma di stato, bensì si punta a una modifica in ottica federale del solo sistema

¹⁵ A. ANZON, *I poteri*, cit., 78-79.

¹⁶ K. SCHLUETER, Föderale Kompetenzverteilung, cit., 66.

¹⁷ A. ANZON, *I poteri*, cit., 78-79.

¹⁸ Interessante menzionare il caso del sistema federale belga che, in quanto federazione nata per dissolvimento, ha un sistema giurisdizionale centralizzato. Non possiamo dunque affermare che la differenza del sistema giurisdizionale tedesco con quello italiano dipenda dal fatto che il primo è un sistema federale e il secondo è invece regionale. Cfr. K. SCHLUETER, *Föderale Kompetenzverteilung*, cit., 72-73.

fiscale, accompagnata da un'accentuazione del regionalismo differenziato. Questo perché, qualora il federalismo fiscale si 'insediasse', l'intero sistema regionale dovrebbe in qualche modo adeguarsi, dando così nuovo vigore al principio di riconoscimento e promozione delle autonomie.

In Italia, come si è già accennato, la riforma della Costituzione del 2001 ha introdotto delle modifiche tali per cui il federalismo fiscale viene, seppur in modo molto sintetico, previsto aprendo la strada ad interventi di tipo legislativo. Nel 2009 con la legge delega n. 42, recante come rubrica Delega al Governo in materia di federalismo fiscale, in attuazione dell'articolo 119 della Costituzione, si è data attuazione in via ordinaria al testo del novellato art. 119 Cost. e durante il biennio 2010-2011 sono stati emanati i decreti legislativi attuativi a loro volta della legge delega. Riteniamo molto interessante analizzare il federalismo fiscale tedesco, ben radicato ed espresso in un intero titolo della 'Grundgesetz', comparandolo all'embrione di federalismo fiscale che in tempi recenti è in corso di attuazione nell'ordinamento italiano. Ci interessa inoltre, legandoci ai temi sopra citati dei divari presenti nei territori e delle soluzioni autonomistiche/sussidiarie che si possono prospettare, analizzare il federalismo fiscale attraverso la lente dei principi costituzionali che sostengono i sistemi governativi.

Obiettivo e struttura della ricerca

Avendo avuto modo di menzionare tutti gli elementi che comporranno il qui presente lavoro, si vuole ora esporre l'obiettivo che si pone il presente lavoro di tesi: si vuole indagare quale ruolo svolge il principio costituzionale della 'Bundestreue' (uno dei cinque principi cardine del sistema federale tedesco) all'interno del sistema di federalismo fiscale in Germania, in quali istituti concreti si traduce questo principio all'interno dei rapporti finanziari e comparare i risultati dell'analisi con quanto avviene parallelamente in Italia, in un sistema che sta cercando assiduamente un suo modello di federalismo fiscale applicabile alla complessa realtá politica e socio-economica. Il principio corrispondente alla 'Bundestreue' nell'ordinamento italiano è quello della leale collaborazione che, dopo la riforma del titolo V, legge Cost. 3/2001, è stato costituzionalizzata (all'art. 120 Cost.) ed ha assunto un importante significato all'interno dei rapporti intercorrenti tra Stato, Regioni ed enti locali.

«La conoscenza dei sistemi giuridici in forma comparativa ha il merito specifico di controllare sia la coerenza dei formanti¹⁹ presenti in ogni sistema giuridico, sia gli elementi che compongono e determinano i singoli contrapposti formanti. In particolare, essa controlla la coerenza fra le regole operazionali presenti nel sistema e le proposizioni teoretiche elaborate per rappresentare le regole operazionali». Come bene esprime la quarta delle tesi di Trento²⁰, quello che in questo lavoro interessa è

¹⁹ Il formante è un concetto elaborato da Rodolfo Sacco nell'ambito dei suoi studi sul diritto comparato; Sacco teorizza il formante concependolo come la base giuridica sulla quale si sviluppano gli ordinamenti giuridici. R. SACCO, *Introduzione al diritto comparato*, Torino, 1992.

²⁰ Manifesto sugli studi comparatistici del 1987 denominato anche 'Tesi di Trento' di cui Rodolfo Sacco è uno degli autori.

mettere a confronto gli elementi costituzionali di 'Bundestreue'/leale collaborazione con i sistemi di federalismo fiscale per capire così la coerenza e la funzionalità di entrambi i modelli.

Lo scopo della ricerca è quello di approfondire come, nella costante evoluzione della società, i valori costituzionali che qui verranno trattati, 'Bundestreue' e leale collaborazione, siano effettivamente fondamentali per sostenere la creazione di un sistema di federalismo fiscale che necessita di essere cooperativo e solidale²¹. A ben vedere quello che succede con la globalizzazione è una diffusa spinta verso una maggior competizione²² e questo, di riflesso, si avverte anche nei sistemi federali e regionali.

In Germania, i singoli 'Länder' vivono il loro essere federati non più come un reciproco sostegno bensì come una spinta a essere sempre più indipendenti e meno solidali gli uni nei confronti degli altri. In Italia, invece, dove il federalismo fiscale è in fase di creazione e dove l'argomento è particolarmente attuale e discusso, è secondo noi importante capire come le Regioni, le istituzioni dello Stato, e in particolare la politica, dovrebbero tenere presente i valori che il principio costituzionale di leale collaborazione ispira per creare un federalismo fiscale adeguato alle necessità (competitive o collaborative?) del paese e non procedendo per slogan politici esaltanti il federalismo in funzione separatista²³.

Certamente la cooperazione, come anche la competizione, sono entrambi modelli istituzionali teorici che possono portare con se dei vantaggi e degli svantaggi. Ci poniamo noi qui il compito di analizzare le discipline dei diversi 'federalismi fiscali' e di comprendere le origini e la portata dei principi di 'Bundestreue' e di leale collaborazione.

Il qui presente lavoro si strutturerà in tre capitoli, ciascuno suddiviso in due sezioni. La prima sarà dedicata alla Germania e la seconda all'Italia, effettuando così una comparazione di tipo simmetrico. Alla fine di ogni capitolo si darà spazio, nel paragrafo intitolato 'Conclusioni', ad alcune riflessioni intermedie sul tema trattato. Nel primo capitolo si analizzeranno l'evoluzione e l'attuale significato, negli ordinamenti costituzionali di Italia e Germania, dei principi di 'Bundestreue' (fedeltà federale) e di leale collaborazione. Del primo principio si vaglierà innanzitutto la sua origine storica, per poi passare ad una sua analisi attraverso la lente dell'attuale sistema federale tedesco. Essendo questo un principio costituzionale non-scritto,

²² Al modello competitivo si associa un sistema fiscale che è a finanze essenzialmente separate. Ogni sovranità tende ad essere totalmente autonoma nel prelievo e quindi nel pareggio entrate/uscite per le spese di sua competenza. La politica economica è fatta dallo Stato membro in massima autonomia e lo stesso vale per la politica fiscale, il che implica un certo rischio di competizione scorretta. Imposte, prezzi e salari, anche i salari pubblici, sono diversi di luogo in luogo. Il livellamento orizzontale è fatto da piccoli sistemi perequativi (come in Svizzera) ma principalmente dalla azione federale, uguale per tutti.

_

²¹ Cooperazione significa attivare degli strumenti e delle procedure di raccordo la quale funzione è quella di consentire una politica omogenea e uno sviluppo equilibrato, con una forte spinta egualitaristico-redistributiva, nei settori chiave dell'intervento pubblico aggirando i vincoli derivanti dalla configurazione esclusiva delle rispettive sfere di competenza.

²³ 'Il nord sfruttato non può più mantenere l'Italia. L'unica strada è l'indipendenza della Padania'; 'Federalismo = libertà e più risorse ai nostri comuni'; 'Più lontani da Roma, più vicini a te'. Slogan federalisti del partito Lega Nord cfr. www.leganord.org

non si poteva tralasciare di riflettere sul significato che il 'Bundesverfassungsgericht' (Tribunale costituzionale federale) ha dato alla 'Bundestreue', quali obblighi giuridici ne ha fatto scaturire e quali sono le sentenze più significative in materia.

In modo analogo, nel secondo paragrafo, si effettuerà un'indagine sul principio italiano di leale collaborazione. In questo caso, se ne vedrà l'origine e il funzionamento nell'ordinamento costituzionale ante riforma 3/2001. La riforma infatti, modificando profondamente il modello di regionalismo italiano, ha influito moltissimo sull'operatività del principio. Non solo, la riforma ha introdotto nella Costituzione un riferimento espresso alla leale collaborazione e dunque si vedrà come questo intervento abbia influito sui rapporti tra Regioni e tra Stato e Regioni. Quanto detto sull'intervento del Tribunale costituzionale federale vale anche per l'intervento, fondamentale, sull'interpretazione del principio da parte della Corte costituzionale. Si andrà infatti ad esaminare quale significato questa Corte ha dato al principio, per lasciare in conclusione del paragrafo un'analisi delle forme e degli strumenti deputati dal sistema per attuare concretamente la leale collaborazione.

Nel secondo capitolo, facendo un'incursione all'interno di un tema apparentemente differente ma che poi si andrà a ricongiungere a quanto detto nel primo, si approfondirà il tema del federalismo fiscale. La materia, per la sua complessità, richiede una precisa, seppur sintetica, analisi. Nel primo paragrafo ci si dedicherà al modello di federalismo fiscale tedesco, ben radicato sul territorio e di cui si vedranno le peculiarità anche in conformità degli eventi che hanno caratterizzato la storia di questo paese. In primo luogo ci si soffermerà sulle norme costituzionali per poi scendere al livello delle leggi ordinarie che le attuano. In questo modo sarà possibile comprendere quali sono gli elementi che caratterizzano il federalismo fiscale tedesco. Si passerà poi, più coerentemente col tema, a comprendere cosa significano cooperazione e concorrenza in relazione al federalismo fiscale e si vedrà quale modello è radicato sul territorio tedesco e come però questi modelli, teorici, siano in continuo conflitto tra loro, che è quello che accade oggi in Germania su spinta dei 'benestanti' 'Länder' del sud.

In Italia, come si vedrà nel secondo paragrafo, la situazione è profondamente diversa. Questo in quanto le basi per l'introduzione di un sistema di federalismo fiscale sono state buttate solamente con la riforma costituzionale del 2001. Quello che allora si va a valutare, diversamente da quanto è stato fatto con la Germania, è se nel processo di formazione del federalismo fiscale siano rispettati i principi costituzionali e quale modello ne sia concretamente scaturito. Ciò avverrà tramite un'analisi della recente legge delega 42/2009 attuativa delle norme costituzionali sul federalismo fiscale, e dei susseguenti decreti legislativi a loro volta attuativi della delega.

L'approdo al terzo capitolo ci fa finalmente unire tutti gli elementi che sin qui si saranno visti in modo separato.

Si intitolerà infatti *Applicazione del principio nell'ambito dei rapporti finanziari* e in ragione di ciò, e della ricerca portata avanti sino a questo punto, si sarà in grado di comprendere in quali punti i principi costituzionali summenzionati vengono a incontrarsi (o scontrarsi) con i temi del federalismo fiscale.

Nella parte sulla Germania si compierà, innanzitutto, un'analisi sul significato che assume la 'Bundestreue' in relazione alle tematiche del federalismo fiscale, per poi approfonditamente proseguire soffermandosi più sulle sentenze 'Bundesverfassungsgericht' che hanno messo in relazione le tematiche del federalismo finanziario con il principio costituzionale, così da comprendere quale sia il terreno e quali argomenti concernono il contatto tra questi principi. La 'Bundestreue' ha svolto un'importante ruolo nel processo di riunificazione delle due 'Germani' e, come si è visto, e dunque ci si soffermerà anche sul rapporto tra questo importante evento storico, il principio e i rapporti finanziari tra le componenti federate. Il paragrafo si concluderà con una visione più attuale del panorama legislativo, influenzato dalla sentenze analizzate, sul federalismo fiscale.

Al fine di comprendere meglio i sistemi di federalismo fiscale si effettuerà tra il paragrafo sulla Germania e quello sull'Italia un *excursus* sulla situazione del federalismo fiscale nella confederazione elvetica. In questo paese, infatti, un federalismo altamente competitivo si sta trasformando in un modello più cooperativo e solidale. Questo risulta di forte interesse in quanto si pone in una direzione tendenzialmente opposta a quanto sta avvenendo in Germania (meno elementi di cooperazione e maggiore competizione).

Dopo queste riflessioni, si giunge ad essere pronti per comprendere come in Italia il principio di leale collaborazione si ponga (o dovrebbe porsi), nei confronti della attualissima disciplina del federalismo fiscale, per quanto con scarsa attenzione di dottrina e giurisprudenza rispetto al principio (nel suo rapporto col federalismo fiscale). Si procederà in quest'ordine: visione del principio riflesso sui rapporti finanziari in un'ottica sia procedurale (come il federalismo fiscale sia stato concretamente attuato) che in una prospettiva sostanziale e contenutistica; analisi della risalente questione meridionale e di quale significato assume la leale collaborazione 'finanziaria' in questa ottica; ci si chiederà come e con quali sentenze la Corte costituzionale abbia influenzato questo percorso, per concludere, infine, con una riflessione sulla situazione delle Regioni a statuto speciale e in quale misura il principio di leale collaborazione venga incluso nelle procedure di adeguamento del nuovo federalismo fiscale alla disciplina di queste, con particolare riferimento alla Trentino situazione del Alto Adige.

CAPITOLO 1 La 'Bundestreue' e la leale collaborazione

1.1 Germania

1.1.1 Origine ed evoluzione: un principio costituzionale non scritto

La 'Bundestreue' è considerata come uno tra i principi fondamentali che governano i rapporti tra i soggetti della federazione, un'importante chiave di lettura del modello federale innestatosi nel territorio tedesco¹.

Si tratta di uno degli elementi caratteristici e necessari di un sistema federale, in particolare di quelli di stampo cooperativo. Interessante notare già da subito che si tratta di un principio non scritto nonostante sia generalmente riconosciuto come principio costituzionale; prima però di soffermarsi più approfonditamente su questo specifico aspetto, interessa capire qual è il suo significato e quale origine ha avuto.

In questo contesto è assolutamente necessario chiarire qual è il significato letterale del termine 'Bundestreue' in lingua italiana. Le traduzioni sono sempre difficili e imprecise quindi si cercherà di esemplificare quali sono quelle più fedeli al significato del termine in esame. Nella letteratura italiana in materia, vengono utilizzate maggiormente traduzioni testuali quali 'lealtà' o 'fedeltà federale'; in alternativa si può anche spiegare con delle formule che altrettanto bene possono rendere il concetto come 'principio del comportamento leale e fedele alla federazione' o ancora come 'obblighi di collaborazione reciproca fra i vari 'Länder' o fra 'Bund' e singolo 'Land'2. Non bisogna lasciarsi andare alla tentazione di tradurre 'Bundestreue' con leale collaborazione, infatti per quanto i due termini siano effettivamente assimilabili, non esprimono lo stesso concetto e non appartengono allo stesso contesto storico-culturale³. Difficoltà ancora maggiori crea la traduzione del termine 'Bundesfreundlich', per cui non esiste un termine corrispondente. Questo aggettivo indica un atteggiamento ispirato, conforme e favorevole ai principi federalisti. Si è cercato anche di esprimerne il senso con termini che richiamano la lealtà al 'Bund' ma sempre in modo piuttosto approssimativo, inconveniente naturale di ogni traduzione. Gli stessi problemi si presentano per 'buendisch' e 'Bundesstaatlich' che, per evitare di incorrere in traduzioni erronee verranno riportati con gli aggettivi 'federale' o 'federalista' 4.

Dopo aver velocemente scorso quello che è il significato letterale del termine vediamo ora di definire concretamente quello che è il contenuto del principio della 'Bundestreue' e quale funzione gli è propria.

-

¹ A. ANZON, La Bundestreue e il sistema federale tedesco: un modello per la riforma del regionalismo in Italia?, Milano, 1995, 45.

² J. WOELK, Konfliktregelung und Kooperation im italienischen und deutschen Verfassungsrecht, Baden-Baden, 1999, 78-79.

³ Come si può comprendere andando a confrontare la definizione di leale collaborazione offerta da S. CASSESE, *Dizionario di diritto pubblico*, Milano, 2006, 3356 ss.

⁴ A. ANZON, La Bundestreue, cit.,47.

Il lessico giuridico *Duden* Recht la definisce come «die Verpflichtung des Gesamtstaates (Bund) und der Gliedstaaten (Länder) zu Bundesfreundlichem Verhalten, d.h. zu gegenseitiger Rücksichtnahme und Verständigungsbereitschaft»⁵. Mantenere un contegno 'Bundesfreundlich' è un obbligo fondamentale delle parti che compongono la federazione che sono costituzionalmente vincolate a questo comportamento. Ciò fa si che ogni singolo 'Land' sia obbligato alla lealtà federale nei confronti degli altri 'Länder' e in quelli del 'Bund', ma che anche il 'Bund' debba rispettare il principio della 'Bundestreue' nei confronti di ogni 'Land' e della collettività di questi⁶.

La 'Bundestreue', intesa appunto come fedeltà al 'Bund', ha il compito di mantenere uniti, sotto il medesimo tetto costituzionale, il Bund' e i Länder' così da rafforzare la federazione. Deve mantenere entro dei limiti ben definiti gli egoismi del 'Bund' e di ciascun 'Land' e deve obbligare ogni componente della federazione a non intraprendere alcuna attività che potrebbe danneggiare le altre parti coinvolte⁷; è parte integrante dell'ordinamento federale statale in quanto funge da orientamento sia per il 'Bund' che per i 'Länder' e questo in quanto va a assicurare l'unità e il pluralismo ed obbliga all'azione comune e congiuntamente alla responsabilizzazione di ciascuna parte; inoltre chiude la strada alle estreme conseguenze che da un sistema federale non ancorato a solidi principi potrebbero derivare: la centralizzazione e la separazione⁸. Da ultimo, interessante notare come il principio di lealtà federale integri il sistema di ripartizione delle competenze tra 'Bund' e 'Länder'. Il 'Bund' e i 'Länder' devono infatti espletare i loro compiti secondo il riparto costituzionale ma nel fare questo devono rispettare e contemperare i propri interessi con quelli degli altri 'Länder' e con quelli generali del 'Bund' nel momento di esercizio delle loro attribuzioni, questo per mantenere illeso quello che è l'assetto organizzativo e operativo dell'unione federale9.

«In Germania il federalismo precede lo Stato»¹⁰. Tenendo presente questo assunto, possiamo introdurre il percorso storico che ha portato la Germania del Sacro Romano impero ad essere lo Stato federale contemporaneo, di cui qui interessano alcune caratteristiche in particolare. Quello che risalta seguendo la lunga evoluzione storica che ha interessato la nazione, è che la componente federale è talmente insita nella sua storia così da diventare una parte integrante dello Stato. Le prime tracce di federalismo si rinvengono infatti in un processo aggregativo di piccole entità, iniziato sotto il tetto del Sacro romano impero e sviluppatosi primariamente su base territoriale¹¹.

14

⁵ Rechtlexikon Duden-Recht in: http://www.bpb.de/wissen/2DA9N2,0,0,Bundestreue.html ns trad.: Il dovere della federazione ('Bund') e degli Stati membri ('Länder') a un comportamento conforme ai principi federalisti, e cioè a una reciproca considerazione e alla disposizione ad intendersi gli uni con gli altri.

⁶H. BAUER, Bundestreue: the Main Principal of German Federalism in: http:/-/www.kazanfed.ru/en/actions/konfer5/doklad1/

⁷ BVerfGE 6, 309.

⁸ H. BAUER, Bundestreue, cit.

⁹ M. MISTÒ, Bund e Länder in Germania, in Amministrare, 2004, 380.

¹⁰P. PALERMO-J. WOELK, Germania, cit, 21.

¹¹ *Ibid*.

٠

Per quello che qui interessa e dunque l'origine storica della Bundestreue' nell'ordinamento costituzionale tedesco, le fonti storiche fanno risalire il principio alle prime esperienze confederali a partire dal 'Deutscher Bund' del 1815. Possiamo definirla come un'associazione di principi eterogenei uniti tra loro da un 'atto federativo' di Stati sovrani¹², dove si dà all'atto federativo il significato di impegno di fedeltà al patto di unione. Già in questo atto si può vedere chiaramente una forma embrionale ma comunque già ben definita e precisa di fedeltà all'unione¹³.

L'unificazione nazionale del 1871 e la Costituzione dell'Impero furono infatti la conclusione e il punto di arrivo di questo lungo processo aggregativo fatto di accordi tra i diversi Stati presenti sul territorio tedesco.

L'unione federale (Secondo Reich) venne proclamata a Versailles il 18 gennaio 1871 e questo approdo fu la conseguenza di diverse situazioni storico-politiche di importante rilevanza e di notevole complessità. Il sorgere di una nuova aggregazione, la Confederazione tedesca del Nord, composta da 22 stati che deteneva un notevole predominio politico anche sugli stati del sud e poi la storica sconfitta francese nella guerra franco-prussiana. Queste sono solo alcune delle tappe storiche che hanno portato all'unificazione e alla redazione una nuova legge fondamentale ma qui importava menzionarle perché sono importanti per capire come, quella del 1871, fu una Costituzione altamente caratterizzata dalla sua origine pattizia, caratteristica che risulta lampante se solo si va a leggere il suo preambolo. Bismarck, infatti, in un suo discorso al "Bundesrat' sosteneva che l'Impero tedesco ha «die feste Basis in der Bundestreue der Fuersten, in welcher seine Zukunft verbuergt ist». ¹⁵

La 'Vertrags- o Buendnistreue' ricoprirà fino alla fine del periodo Bismarckiano un ruolo decisivo; era infatti il valore guida cui rifarsi per dare una direzione all'azione e al contegno politico da tenere nei rapporti con gli altri partecipanti al 'Bund. Questo aveva come conseguenza che frequentemente i conflitti che sorgevano nei lavori del 'Bundesrat' non potevano semplicemente essere decisi secondo il principio di maggioranza bensì dovevano essere risolti secondo l'assoluta unanimità, traduzione nella pratica di quella che era una corretta applicazione del principio di fedeltà e lealtà al 'Bund' e alle altre componenti federate.

Ma come frequentemente accade, ciò che viene politicamente percepito come vincolante, spesso non lo è giuridicamente. Questo è quanto accadeva a quell'epoca in quanto, per lungo tempo, i costituzionalisti negarono fermamente qualunque vincolatività giuridica alla lealtà federale che era però principio seguito assiduamente nei rapporti politici tra i federati. Motivo principale della distanza tenuta dai giuristi era che il testo costituzionale non conteneva espressamente alcun riferimento alla 'Bundestreue'16.

¹² Ibid.

¹³ Così A. ANZON, La Bundestreue cit., 49.

¹⁴ F. PALERMO-J. WOELK, Germania, cit., 21. e P. EGLI, Bundestreue, Zuerich, 2010, 23 ss.

¹⁵ Del 1 aprile 1885 e contenuto in H. POSCHINGER, *Die Ansprachen des Fuersten Bismarck* 1848-1894, Stoccarda, 1895, p118. e qui tratto da P. EGLI, *Bundestreue*, cit., p. 25. Ns. trad.: ha le sue basi nella lealtà federale dei principi, in cui si trova la garanzia del suo futuro (dell'impero tedesco).

¹⁶H. BAUER, Bundestreue cit., in: http://www.kazanfed.ru/en/actions/konfer5/doklad1/

Bisogna infatti attendere l'opera di Rudolf Smend che nel 1916, nel suo saggio Ungeschriebenes Verfassungsrecht im monarchischen Bundesstaat, rende finalmente la 'Bundestreue' categoria giuridica definendola come «principio costituzionale non scritto dello Stato federale monarchico» il cui vincolo impegna il 'Reich' nei confronti degli stati membri e gli stati membri nei confronti del 'Reich'¹⁷. Smend sostiene che l'origine pattizia dell'impero sia solo mera ragione storica del nuovo ordine ma ha comunque una notevole influenza su questo, in quanto è sia la legittimazione politica del 'Reich', sia un vero e proprio principio giuridico - costituzionale implicito che nonostante non sia stato espresso concretamente nella legge fondamentale, regola i rapporti tra le parti della federazione. In forza di questo principio gli Stati membri hanno il tipico rapporto Federazione-soggetti federati, che comporta che ciascuno di essi è tenuto, verso gli altri e verso il 'Bund' stesso, alla fedeltà all'unione e per ciò deve adempiere ai propri doveri costituzionali realizzando così i corrispondenti diritti¹⁸.

Il principio andava, sempre secondo Smend, a integrare la disciplina costituzionale delle relazioni tra il 'Reich' e gli stati membri in quanto introduceva, affiancata alla sovra-sotto-ordinazione, la pari-ordinazione di tutti i federati, tra cui anche la Prussia egemone; Smend offriva così una soluzione originale ad un problema di cui si occupavano assiduamente i giuristi dell'epoca, quello di conciliare il principio federalista con il sistema monarchico allora vigente¹⁹.

Tre diversi vincoli sorgevano, come conseguenza della teorizzazione del principio, per gli Stati federati: l' obbligo di non violare la pace del regno travalicando il riparto delle competenze ('Friedenspflicht'); l'impegno di tenersi, nell'esercizio delle competenze, in linea con gli interessi del regno, ('Einordnungspflicht'); ed infine l'obbligo di impiegare le proprie competenze anche a garanzia della sicurezza interna del regno ('Sicherungspflicht'). Senza il principio della 'Bundestreue' il sistema costituzionale della monarchia bismarckiana non sarebbe stato operativamente in grado di sorreggersi e di soddisfare le necessità della nazione²⁰.

I giuspubblicisti del tempo non mancarono di criticare il pensiero smendiano sottolineando non solo come il principio di lealtà federale fosse di carattere eticopolitico e non giuridico, ma anche evidenziando l'impossibilità di conciliare due principi antitetici dei sistemi federali come quello gerarchico e quello di equaordinazione²¹.

¹⁷ I punti di riferimento di Smend furono le Costituzioni federali repubblicane degli Stati Uniti e della Confederazione elvetica; queste carte costituzionali risentivano infatti dell'enfasi percepibile nei loro preamboli: «We the people of United States» e «Im Namen Gottes des Allmaechtigen» in quanto alle cause delle loro formazioni. Mentre le Costituzioni federali di queste Repubbliche sono dunque carte popolari, per le ragioni storiche del loro sviluppo, quella del Reich è essenzialmente un documento di natura pattizia come si evince anche dal testo molto più sobrio della Costituzione in esame. Di conseguenza, il diritto costituzionale scritto deve essere interpretato sulla base del documento che ha fondato lo Stato che a volte è addirittura non scritto del tutto.

¹⁸ Smend citato tramite A. ANZON, La Bundestreue, cit., 46.

¹⁹ A. ANZON, La Bundestreue, cit., 48.

²⁰ Ns trad. di HUBER, Deutsche Verfassungsgeschichte, Bd. III, 1963, S. 1036 ff. tramite J. WOELK, Konfliktregelung, cit., 74.

²¹ H. BAUER, Die Bundestreue: zugleich ein Beitrag zur Dogmatik des Bundesstaatsrechts, Tuebingen, 1992, 64ss.

Nonostante l'estrema maturità delle sue teorie, nel periodo weimariano, le tesi di Smend ebbero ben poco seguito. La Repubblica di Weimar si fondava su un assetto istituzionale profondamente differente da quello del periodo bismarckiano. Innanzitutto quella di Weimar era, come già si è evinto, una Repubblica estranea ai caratteri tipici di un impero ed inoltre, per quanto questa fosse improntata a un modello di tipo federale, non era il frutto di un patto federativo tra gli Stati membri ma era solo il risultato dell'esercizio del potere costituente del popolo tedesco nell'assemblea nazionale²². Nel 1928 però, Smend offrì un nuovo interessante contributo alla teoria della 'Bundestreue' nel suo saggio Costituzione e diritto costituzionale in cui chiarì come nello Stato federale i 'Länder' sono caratterizzati dall'agire, al pari dello Stato centrale, come fattori e non come oggetto del processo di integrazione e in quanto elementi dell'integrazione sono proiettati nell'ambito dello Stato complessivo, per ciò l'idea che sta alla base della disciplina dei rapporti tra Reich e 'Länder' produce, come regola generale del federalismo, quella del comportamento ispirato alla lealtà federale: la Costituzione obbliga il Reich e i 'Länder' non soltanto alla formale correttezza reciproca nell'adempimento dei loro doveri pubblici, ed eventualmente alla attuazione senza riguardi dei compiti loro formalmente attribuiti, con eventuale richiamo alle garanzie della 'Reichaufsicht'e del tribunale supremo, ma li obbliga anche alla coesione, alla costante ricerca e pratica di relazioni amichevoli ispirate alla lealtà federale²³. Grazie all'evoluzione del pensiero smendiano cominciò anche nella repubblica di Weimar a farsi strada l'idea che ogni forma di Stato federale abbia dei principi non scritti ma universalmente e generalmente validi. Si crearono dunque le condizioni adeguate per l'accettazione delle teorie sulla 'Bundestreue' come principio costituzionale non scritto. A causa dell'avvento del nazionalsocialismo però, ulteriori sviluppi e contributi alle teorie sulla 'Bundestreue' furono resi impossibili e l'evoluzione del pensiero smendiano subì dunque un arresto²⁴.

Il pensiero di Smend non scomparve però del tutto e, dopo la parentesi della seconda guerra mondiale, le sue teorie ricominciarono a tornare in auge, anche grazie al 'Verfassungsrat' che richiamò nei suoi lavori, nuovamente, il principio della 'Bundestreue' ed del 'Bundesfreundlichen Verhalten'²⁵. Anche l'appena nata Corte costituzionale tedesca²⁶ fece sue queste tesi e diede alla luce un primo embrione di quello che, poi, sarebbe diventato uno dei principi di origine giurisprudenziale più influenti dei sistemi federali ed anche di quelli regionali.

-

²² A. ANZON, La Bundestreue, cit., 48.

²³ R. SMEND, Costituzione e diritto costituzionale, Milano, 1988, tramite A. ANZON, La Bundestreue, cit., 48 ss.

²⁴ Il nazionalsocialismo abolì la struttura federale dello Stato concentrando tutto il potere nelle mani delle istituzioni centrali, caratteristica degli stati totalitari; infatti per quanto la Costituzione weimariana non fu mai formalmente abolita, venne concretamente annullata dalla presa di potere del partito nazista. La 'Bundestreue' in un sistema di questo stampo non avrebbe dunque in alcun modo trovato spazio per emergere.

²⁵P. EGLI, Bundestreue, cit., 67.

²⁶ La legge federale del 1949 contemplava una corte costituzionale federale e ne prevedeva le competenze e le regole di funzionamento; la legge sul tribunale costituzionale federale fu emanata nel marzo del 1951 e in settembre dello stesso anno la Corte iniziò la sua attività.

Il principio apparve in una sentenza del 'Bundesverfassungsgericht' (d'ora in poi BVerfG) per la prima volta nel 195227 in cui già veniva definito come «principio costituzionale proprio di uno Stato federale», riprendendo così il pensiero di Rudolf Smend. Si trattava di una controversia promossa dalla Baviera contro il governo federale riguardante un piano di ripartizione di finanziamenti federali per l'edilizia sociale²⁸. La legge federale che aveva istituito il finanziamento prevedeva che il piano di ripartizione dei fondi andasse stabilito dal ministro federale d'intesa con i 'Länder'. Non bastava che il ministro sentisse i 'Länder', infatti egli sarebbe dovuto addivenire a un vero accordo con essi e tutti avrebbero dovuto concretamente partecipare a questa decisione seguendo il criterio federalista dell'unanimità e non quello della maggioranza. La Baviera si opponeva al piano di ripartizione sollevando una questione di legittimità costituzionale. Il Tribunale spiegava che in quanto i soggetti della federazione sono tenuti a mantenere un rapporto caratterizzato dal rispetto del principio della fedeltà federale, allora concretamente il 'Bund' e i 'Länder' devono essere leali nei rapporti reciproci per trovare accordi comuni. Per questo motivo non si incontrerebbe l'ostacolo della tirannia della minoranza, in quanto il rispetto della 'Bundestreue', inteso come qui sopra esposto, è parte fondante del principio federalista. Recita la sentenza:

Come membri della federazione i 'Länder' possiedono, a meno che regole costituzionali positive non dispongano in contrario, il medesimo *status*; essi stanno – ciascuno con pari fondamento – l'uno accanto all' altro; per loro vale non la regola, radicata nella sfera di azione del principio democratico, secondo la quale decide la maggioranza, ma il principio dell'unanimità, e cioè quello per cui nessun 'Land' può essere messo in minoranza dagli altri 'Länder' ²⁹.

E continuava sostenendo che i membri della federazione devono tentare di trovare un accordo mantenendo un comportamento leale, sia tra di loro che verso lo Stato. La Corte sostenne dunque che un singolo 'Land' non può opporsi a un accordo e impedirne la conclusione, se non per motivi ragionevoli ed obbiettivi.

Il tribunale ribadiva che federalismo significa anche il dovere di 'Bund' e 'Länder' di mantenere una lealtà nei reciproci confronti e comportarsi secondo questo dettato. Per ciò tutte le componenti dell'unità costituzionale sono tenute ad agire congiuntamente e in funzione della natura giuridica di questa³⁰.

Da questo momento in poi il principio della 'Bundestreue' diventa parte integrante della giurisprudenza del *BVerfG* che lo concretizza in una serie di doveri giuridici e nonostante alcune opinioni discordanti³¹, la 'Bundestreue' assume l'autorità di principio costituzionale oggi generalmente riconosciuto.

_

²⁷ BVerfGE 1,299

²⁸ T. GROPPI, *Il federalismo*, Bari, 2004, 32 ss.

²⁹ BVerfGE 1,299 così tradotta in A. ANZON, La Bundestreue, cit., 81 ss.

³⁰ Nello stesso senso in altre ipotesi di accordi 'Bund- Länder' cfr. pure BverfGE 12,205 (254); 39,96 (117); 41, 291 (308); 86, 148 (211 ss.).

³¹ Sulla difficoltà a trasferire in un sistema federale repubblicano un principio come quello della 'Bundestreue' che è legato alla forma monarchica di Stato federale da cui infatti ha avuto origine il pensiero smendiano in J. WOELK, *Konfliktregelung*, cit., 75, nt. 14.

1.1.2 'Bundestreue' e l'attuale sistema federale tedesco

Dopo aver tracciato uno schema dell'origine e del contenuto del principio della 'Bundestreue', interessa ora capire qual è il quadro di riferimento in cui questo principio è chiamato ad operare. Si tenterà dunque di delineare il contesto generale del sistema federale tedesco, in particolar modo di quelle caratteristiche che fanno del federalismo in Germania un fenomeno cooperativo e solidale fondato proprio sul principio della lealtà federale³².

Il cd. federalismo cooperativo³³ in Germania fece la sua comparsa ufficiale, legalizzando quella che fino a quel momento era stata una collaborazione informale tra 'Bund' e 'Länder', con la riforma della 'Finanzverfassung' che nel 1969 si trasformò in una revisione costituzionale e che introdusse nella Legge fondamentale forme istituzionalizzate di cooperazione per accordarsi sui problemi comuni, tra 'Länder', e tra 'Bund' e 'Länder'.

In questo contesto in particolare ci sentiamo di affermare che la 'Bundestreue' come principio costituzionale non scritto, funge da tetto che offre copertura costituzionale ai rapporti tra Stato federale e Stati federati e sotto il quale si è sviluppato l'intero sistema e su cui poggiano i meccanismi di cooperazione e coordinamento tra i diversi livelli di governo³⁴.

Le forme di collaborazione contenute in Costituzione sono assai varie e comprendono procedure informali, conferenze e commissioni oltre alla previsione di norme sulla ratifica di accordi e trattati³⁵. La cooperazione e la collaborazione tra diversi livelli sono in Germania un fatto talmente connaturato al sistema che, infatti, o la politica dello Stato è improntata a una prassi dialettica, cooperativa e collaborativa o semplicemente non è³⁶.

Cooperazione e federalismo cooperativo possono assumere molteplici significati e diversi autori, infatti, hanno dato il loro contributo per chiarire quello che si vuole indicare con il termine in questione. Per alcuni la cooperazione si identifica nelle forme che questa può assumere, in particolar modo, per denotare l'esercizio

³² Il federalismo cooperativo storicamente nasce come fenomeno politico – istituzionale negli anni trenta del XX sec. negli Stati Uniti, come strumento di attuazione del new deal roosveltiano. Si voleva allontanare dal modello di federalismo duale che creava una netta contrapposizione, quasi una separazione, tra gli Stati membri e lo Stato centrale. Si necessitava però di un modello di federalismo che creasse un'integrazione delle competenze tra le diverse componenti della federazione, per perseguire inoltre obiettivi di perequazione e di eguale garanzia dei diritti sociali. In Germania si sviluppò il federalismo cooperativo proprio in base a questo modello. Infatti gli Stati membri hanno una forte soggettività per quanto riguarda le competenze loro assegnate. L'evoluzione del sistema tedesco però si è rivolto verso una più effettiva affermazione dello Stato sociale. Così in F. DE VERGOTTINI, voce Stato Federale, in Enc. dir., XLIII, Milano, 1990.

³³ Formula utilizzata per la prima volta in: K. HESSE, *Der Unitarische Bundesstaat*, Tuebingen, 1962.

³⁴ M. MISTÒ, *Bund*, cit., 380.

³⁵ P. HAEBER, Problemi attuali del federalismo tedesco, in Il federalismo e la democrazia europea, a cura di G. Zagrebelsky, Roma, 1994.

³⁶ F. PALERMO- J. WOELK, Germania, cit., 32.

integrato di attribuzioni e competenze tra le diverse componenti dello Stato federale; si pensi all'esecuzione delle leggi federali da parte degli Stati membri³⁷.

Hesse invece ci da una diversa opinione di questo stesso concetto e cioè che cooperazione sia il coordinato perseguimento di obiettivi comuni sulla base di accordi presi tra le diverse membra della federazione ('Vertraegliche Kooperation'), attraverso i sistemi istituzionalizzati di collaborazione³⁸.

La già menzionata riforma costituzionale del 1969 infatti introdusse i cosiddetti 'Gemeinschaftsaufgaben' (compiti comuni) nella 'Grundgesetz' prevedendo così negli artt. 91a (cooperazione obbligatoria), 91b (cooperazione facoltativa) e 104a (cooperazione finanziaria) queste espressioni di cooperazione istituzionalizzata. Istituzionalizzare i compiti comuni, derogando così al riparto di competenze, ha un senso in quanto tende ad eliminare le disomogeneità territoriali ed economiche e provando a rispondere alla problematica della dipendenza finanziaria dei 'Länder' più deboli dalla federazione, alimentando così una pratica anticostituzionale di finanziamenti diretti dal 'Bund' agli Stati membri³⁹. Con le più recenti riforme, che sono andate a toccare alcuni punti nodali del federalismo, la menzionata categoria dei compiti comuni viene privata dei suoi contenuti più rilevanti, quali gli interventi sulla struttura scolastica e universitaria, in quanto visti e percepiti come uno strumento di gran lunga troppo accentratore e deresponsabilizzante per i singoli membri della federazione⁴⁰.

La Legge fondamentale tedesca prevede poi una forma di collaborazione fra i vari livelli di governo, direttamente connessa alla 'Bundestreue', in quanto ne realizza concretamente gli scopi. Questa, definita all'art. 35 della Legge Fondamentale è chiamata «assistenza giuridica e burocratica» e costituisce una vera e propria eccezione al riparto delle competenze tra 'Bund' e 'Länder' in quanto in tutte le circostanze, straordinarie ed eccezionali, in cui i compiti da svolgere eccedono le capacità burocratiche o amministrative di uno o dell'altro livello di governo, le diverse componenti della federazione devono prestarsi questo specifico tipo di assistenza. Ai commi secondo e terzo sono previsti dei casi ancor più specifici per cui questo tipo di assistenza va prestata al fine di ristabilire l'ordine pubblico o per affrontare catastrofi naturali.

Proseguendo il percorso nei diversi significati che il concetto di cooperazione può assumere incontriamo il pensiero di Anzon che, prendendo parzialmente spunto dalla citata opera di Hesse, rileva invece l'originalità del fenomeno cooperativo del federalismo tedesco nella possibilità per i 'Länder' e per il 'Bund', visti come entità indipendenti e autonome, di stipulare accordi per stabilire le regole dell'esercizio

_

³⁷ D. SCHEFOLD, *Cooperazione politica e amministrativa*, in *Federalismo e regionalismo in Europa*, a cura di A. d'Atena, Milano, 1994, 165 ss.

³⁸ K. HESSE, Grundzuege des Verfassungsrechts der Bundesrepublik Deutschland, Heidelberg, 1990 tramite A. ANZON, Bundestreue, cit., 150 ss.

³⁹ R. BIFULCO, Ordinamenti federali comparati, Torino, 2010, 409.

⁴⁰ Così F. PALERMO, Recenti Sviluppi del federalismo tedesco, in Federalismi a confronto, a cura di A. Benazzo, Padova, 2010, 80.

coordinato delle competenze spettanti a ciascuna parte, per raggiungere scopi e obiettivi concertati d'insieme⁴¹.

Il coordinamento come qui sopra inteso, fra le istanze federali, è ammissibile solo qualora si realizzi all'interno delle competenze assegnate al 'Land', rispettando il connesso principio della 'Bundestreue' ed il principio di omogeneità costituzionale di cui al primo comma dell'art. 28 della GG; non è possibile però creare tramite questa coordinazione un terzo livello istituzionale a fianco di quello federale e federato, infatti le eventuali istituzioni che si andranno creando dovranno obbligatoriamente essere riconducibili all'ordinamento di uno dei 'Länder' che hanno preso parte al coordinamento. Infine è interessante sottolineare in questa sede come un 'Land' non può rinunciare alle sue prerogative essenziali sacrificando la sua autonomia e la sua indipendenza per coordinarsi con gli altri Stati membri. La 'Grundgesetz' non prevede espressamente il coordinamento tra istanze federali ma, non solo questi meccanismi sono stati dichiarati legittimi dal tribunale costituzionale federale, gli si può inoltre applicare analogicamente l'art. 24 GG in ordine al trasferimento di diritti e competenze dal 'Bund' ai 'Länder' argomentando che all'istituzione comune creatasi non si trasferisce la titolarità della competenza ma soltanto l'esercizio di questa⁴².

In questo variegato sistema di meccanismi istituzionalizzati e non, collaborativi e di coordinamento, il principio della 'Bundestreue' ha contribuito a realizzare quell'intreccio di politiche (Politikverflechtung') che rende reciprocamente interdipendenti, nei fatti, il 'Bund' e i 'Länder' nonostante il sistema in Germania sia informato a livello costituzionale alla separazione netta delle competenze. Oggi si percepisce come la cultura cooperativa stia lentamente perdendo in efficienza e ciò è dovuto anche al fatto che l'intreccio politico di cui sopra si è parlato ha creato una 'superstruttura unitaria' che svuota di responsabilità e di autonomia i 'Länder'; ci si interroga dunque su quale sarà il futuro di questo modello di federalismo e quali sorti incontrerà il principio della 'Bundestreue' così strettamente connesso a questa struttura, anche in funzione di quelle riforme ('Foederalismusreform' I e II) che spingono la struttura cooperativa verso una più netta differenziazione e verso una maggior competizione e indipendenza tra i 'Länder'⁴³.

Ulteriore elemento da tenere necessariamente presente nell'impianto fondamentale del federalismo cooperativo tedesco è quello della natura 'statale' dei 'Länder'. I 'Länder 'sono infatti dotati di un potere di governo che consente di affermare che sul territorio tedesco siano presenti due livelli di statalità: quella del 'Bund' e quella dei 'Länder'⁴⁴. Questa convinzione, in Germania, è fortemente radicata tanto che sia singole norme di legge sia concreti criteri interpretativi come anche effettivi modelli

⁴¹ Così in particolare G. KISKER, Kooperation im Bundestaat. Eine Untersuchung zum Kooperativen Foederalismus in der Bundesrepublik Deutschland, Tuebingen, 1971, 46 laddove riconosce come forma di cooperazione quella non disciplinata della Legge Fondamentale ma costituzionalmente consentita e basata su trattati e accordi tra Bund e Länder, qui ripreso tramite A. ANZON, La Bundestreue, cit., 26, nt. 37.

⁴² M. MISTÒ, *Bund*, cit., 381.

⁴³ Così R. BIFULCO, Ordinamenti federali, cit. e F. PALERMO-J. WOELK, Germania, cit.

⁴⁴ Sui due livelli di statalità si veda W. LEISNER, "The federalist" e lo Stato federale tedesco, in Il federalista: 200 anni dopo, a cura di G. Negri, Bologna, 1988, 319 ss.

di comportamento si rifanno a questa ideologia anche per organizzare i rapporti tra le diverse entità che compongono la nazione. Questa tesi risulta pacifica anche in quanto la qualità statale dei Länder 'è avvertita come strumento indispensabile per l'efficace attuazione del principio di separazione dei poteri (di governo) verticale, tra autorità centrali e autorità locali; separazione dei poteri che i padri della 'Grundgesetz' avvertirono come un mezzo di difesa contro il pericolo del risorgere della dittatura ed efficace presidio a difesa di libertà e democrazia. Infatti, a riprova di ciò decisero, art. 79 GG, di togliere dal potere di revisione costituzionale la suddivisione dello Stato in 'Bund' e 'Länder'⁴⁵.

Il 'Bund' e i 'Länder', come si desume dalla giurisprudenza del BVerfG⁴⁶, sono entità che l'uno nei confronti dell'altro detengono una certa misura di libertà costituzionale con il loro spazio l'uno a fianco dell'altro ed infatti ognuna di queste entità può legittimamente dotarsi di un proprio ordinamento federale e di una propria costituzione⁴⁷. Interessante sottolineare succintamente come la 'Bundestreue', rivesta anche in questo senso un significato molto rilevante. Nella Legge Fondamentale manca infatti una tipizzazione di quali contenuti possa assumere l'autonomia costituzionale dei 'Länder' e dunque la fedeltà federale riveste il ruolo di unico limite all'arbitrio nelle 'Landesverfassungen', andando a impedire di interferire con la competenze del 'Bund', eventualità che si verificherebbe qualora nelle costituzioni dei 'Länder' venissero disciplinate materie espressamente affidate alla legislazione dello Stato centrale. Se però la materia costituzionale viene interamente affidata agli Stati membri, il limite che naturalmente si imporrebbe ai 'Länder' sarebbe quello della già citata omogeneità federale e cioè di quel principio consistente nel conciliare la anzidetta natura statale dei 'Länder' con l'osservanza dei principi e dei valori fondamentali su cui si basa l'intero ordinamento statale⁴⁸.

Diversamente rispetto ad ordinamenti nei quali l'attribuzione delle competenze è organizzata per livelli istituzionali, il modello tedesco si orienta invece verso una struttura di cooperazione materiale fra i diversi enti territoriali; questo avviene concretamente disciplinando i diversi compiti in base alla natura della competenza (legislativa, esecutiva o giurisdizionale), e non basandosi sulla titolarità stessa della competenza; la Costituzione tedesca assegna infatti queste competenze in diversa misura a entrambi i livelli⁴⁹, operando in tal modo un bilanciamento nel complessivo esercizio delle funzioni,

Dal punto di vista giuridico-costituzionale la anzidetta statalità e la particolare struttura istituzionale di pari-ordinazione dei 'Länder' rispetto al 'Bund', trovano innanzitutto riscontro nel riconoscimento ai 'Länder' di una potestà pubblica generale e cioè una presunzione di competenza nei loro confronti prevedendo infatti all'art. 30 della 'Grundgesetz' che «l'esercizio delle competenze statali e l'adempimento dei compiti statali spettano ai 'Länder', fintantoché la presente Legge

⁴⁶ BverfGe 4, 178 (189)e poi ripresa dalla successiva giurisprudenza.

⁴⁵ A. ANZON, La Bundestreue, cit, 10.

⁴⁷ D. SCHEFOLD, Federalismo, regionalismo e riforma del federalismo tedesco (giugno-luglio 2006) in: http://www.issirfa.cnr.it/3343,949.html.

⁴⁸ R. BIFULCO, Ordinamenti, cit., 78-79.

⁴⁹ Al riguardo J. ISENSEE, Idee und Gestalt des Föderalismus im Grundgesetz, in Handbuch des Staatsrechts der Bundesrepublik Deutschland, IV, a cura di J. Isensee, P. Kirchhof, Heidelberg, 1990, \$90, n. 198.

fondamentale non disponga o conceda una diversa regolamentazione». Questa norma letta in combinato disposto con gli artt. 70, 83 e 92 della Carta Costituzionale costruisce l'impostazione su cui si basa l'assetto istituzionale del sistema federale tedesco; queste norme infatti disciplinano rispettivamente la funzione legislativa, esecutiva e giurisdizionale. Bisogna in quest'ottica necessariamente tenere presente come le recenti riforme del federalismo tedesco hanno in buona parte modificato il riparto delle competenze tra 'Bund' e 'Länder'.

Il 'Bund' è competente solo per quanto espressamente gli viene assegnato e detiene inoltre gran parte delle competenze legislative. Talora è competente in via esclusiva, talora in via concorrente nel senso che qualora il 'Bund' faccia uso di questa competenza, rispettando i criteri previsti nell'art. 77 GG, il 'Land' verrà escluso; questo tipo di competenza ha subito delle rilevanti modifiche con la riforma del federalismo del 2006. La 'Foederalismusreform 'I (2006) ha inoltre eliminato la competenza legislativa federale di cornice per cui il 'Bund' stabiliva le norme di principio e i 'Länder' le norme di dettaglio. Le materie che vi rientravano sono state ridistribuite tra le altre tipologie di competenze, esclusiva del 'Bund', del 'Land' o concorrente⁵⁰.

Sono invece i 'Länder' ad avere un ruolo centrale per quanto concerne la potestà esecutiva infatti, a meno che la legge federale non disponga altrimenti, sono questi che danno esecuzione alle leggi federali come propria competenza, a meno che la Legge fondamentale non stabilisca diversamente. Per quanto attiene all'ambito giurisdizionale, il tribunale costituzionale federale e le corti supreme federali assicurano conformità tra le leggi federali e le giurisdizioni dei 'Länder'.

Per concludere questo breve excursus sul riparto delle competenze si vuole ricordare come non può mai esserci una doppia competenza su una stessa materia e quindi si desume che le competenze dovranno essere assegnate alternativamente o al 'Bund' o al 'Land' ed inoltre che i due livelli di governo agiscono autonomamente all'interno delle rispettive competenze in armonia con la libertà costituzionale che le singole componenti federate detengono le une nei confronti delle altre⁵¹.

Il principio della 'Bundestreue' rileva in quanto tra uno dei suoi effetti c'è quello di andare ad a integrare e completare il sistema di riparto della competenze tra 'Bund' e 'Länder' così come previsto e sin qui descritto, legando insieme strettamente le diverse componenti dell'ordinamento costituzionale⁵².

Non è possibile però servirsi della 'Bundestreue' per scardinare il riparto delle competenze fra 'Bund' e 'Länder': il contegno del 'Bund' o di uno dei 'Länder' può essere considerato in violazione del principio della lealtà federale e dunque illegittimo solo qualora fosse in conflitto anche con la legge e risultasse da un uso arbitrario delle competenze affidate dalla Carta Costituzionale⁵³.

Il fine della 'Bundestreue' è che una competenza venga esercitata nel rispetto di un'adeguata cooperazione tra Federazione e Stati federati, realizzando così

⁵⁰ Per approfondire nel dettaglio i singoli interventi della *Foederalismusreform* I si veda F. PALERMO, Recenti sviluppi, cit.

⁵¹ M. MISTÒ, *Bund*, cit., 377 ss.

⁵² *Ibid*.

⁵³ Ibid.

l'interesse federale. Quindi il principio non opera su veri e propri casi di interferenze di competenze, bensì si pone unicamente come limite all'esercizio delle competenze del livello statale e/o dei livelli regionali che vanno esercitate nell'ottica della fedeltà federale. Generalmente infatti non si assiste a conflitti che interessano l'esercizio della stessa competenza sulla medesima materia ma le questioni sorgono generalmente sulle modalità cooperative di esercizio di una competenza⁵⁴.

Si è allora giunti a comprendere che quello della 'Bundestreue' deve essere considerato come un criterio esclusivamente interpretativo e dei rapporti tra 'Bund' e 'Länder'55; questo carattere del principio obbliga ad utilizzarlo solo per interpretare rapporti giuridici preesistenti che possono essere l'unica fonte da cui scaturiscono obblighi di collaborazione⁵⁶.

Inoltre la 'Bundestreue', per questo suo carattere interpretativo, non può essere invocata per affermare un dovere generico al rispetto dell'interesse comune. L'obbligo di collaborazione esiste solo ove vi sia una esplicita attribuzione di competenze e delle relative facoltà, non è dunque sufficiente il semplice sussistere di interessi propri delle entità federate⁵⁷.

Dalla giurisprudenza costituzionale, di cui più avanti si vedrà concretamente l'agire, si desume però anche che il principio della fedeltà federale può essere utilizzato, in via d'interpretazione giudiziale, «per delimitare le competenze federali e regionali a beneficio della tenuta del sistema federale nel suo complesso, per imporre obblighi di cooperazione e concertazione fra i diversi livelli istituzionali ed inoltre per imporre di astenersi da un determinato corso d'azione»⁵⁸.

Il fondamento normativo del principio è sempre e solo una norma di diritto positivo che mette in relazione le diverse componenti della federazione, si voglia 'Bund' con 'Länder' o 'Land' con 'Land'. Infatti come già sopra si è detto, il principio non ha un fondamento normativo proprio e per questa ragione gli si riconosce solamente una natura interpretativa⁵⁹. Ma questo comunque non toglie importanza all'agire del principio sui rapporti all'interno del Bundesstaat' in quanto, prendendo spunto dal pensiero di Bayer, il momento dell'interpretazione non può mai essere scisso da quello della concreta applicazione⁶⁰.

'Last but not least', tra gli elementi caratteristici del federalismo cooperativo tedesco è la camera delle Regioni: il 'Bundesrat'. La camera è composta dai rappresentanti degli esecutivi regionali, che possono esercitare il loro voto in modo unitario,

⁵⁴ Vedi BverfG 8,122 (138); 14,197 (215); 34,9 (20s.)

⁵⁵]. FALLER, El principio de la lealtad federal en el orden federativo da la republica federale de alemania, in Rev. de estudios politicos, 1980, 201.

⁵⁶ Così il BverfGE 13,54 (75-76) sostenne che la 'Bundestreue' costituisce o limita diritti e obblighi all'interno di un preesistente rapporto giuridico tra federazione e stati membri, ma non ne fonda automaticamente di nuovi. Il collegio richiamandosi a una sentenza del 1958, ricorda che il principio esplica efficacia nell'adempimento dell'obbligo gravante sia sulla federazione sia sui suoi membri, di conservare e difendere l'ordinamento costituzionale in ogni sua parte e livello.

⁵⁷R. BIFULCO, *La cooperazione nello Stato unitario composto*, Padova, 1995, 109.

⁵⁸ M. MISTÒ, *Bund*, cit., 377 ss.

⁵⁹ R. BIFULCO, *La cooperazione*, cit., 108.

⁶⁰ Così H. BAYER, Bundestreue, Tubinga, 1961; per cui il principio può porsi come limite all'esercizio di poteri discrezionali.

disponendo di un numero di preferenze determinato in base alla popolazione. La camera ha numerose funzioni. Innanzitutto dispone di un potere di iniziativa legislativa e in determinati, ma sempre più numerosi casi, può porre il suo veto sull'approvazione di determinate leggi. Partecipa inoltre al procedimento legislativo federale.

Il 'Bundesrat' riveste un ruolo anche nell'attività amministrativa federale in quanto deve approvare numerosi regolamenti governativi e di esecuzione di leggi federali e statali. Ha anche un importante spazio nei procedimenti comunitari e nelle procedure di controllo sull'attività e sulle nomine dei 'Länder'61.

Questo istituto, che prendendo a prestito le parole di Bifulco, è uno dei gangli fondamentali del federalismo cooperativo tedesco in quanto i 'Länder' cooperano con la federazione nella fase di formazione della legislazione federale, in particolare in quella concorrente⁶². Infatti, a fronte dell'estensione delle competenze legislative del 'Bund' sulla base soprattutto delle competenze concorrenti, il principio collaborativo è visto come rimedio alternativo all'invadenza delle autorità federali e come strumento volto a superare gli ostacoli posti dal federalismo 'duale' alla realizzazione delle istanze proprie dello Stato sociale. Il grado e la qualità della funzionalità del principio della 'Bundestreue' e della cooperazione tra livelli risultano potenziati, in questo sistema, proprio dall'esistenza dell'istituto del 'Bundesrat' attraverso il quale i 'Länder' partecipano in modo incisivo e costante alla funzione legislativa e amministrativa federale⁶³.

Il federalismo cooperativo e con questo la Bundestreue', hanno potuto e potrebbero da un certo punto di vista contribuire a far esercitare, in modo adeguato ed equilibrato per uno Stato Sociale, le funzioni statali senza che si sfoci in un processo di centralizzazione e andando d'altra parte a ridurre la possibilità di creare una eccessiva competizione tra i 'Länder'; nonostante ciò però nel sistema e nella cultura cooperativa si percepiscono, ad oggi, degli scricchiolii che sono percepiti come potenziali pericoli per il futuro del modello di federalismo attualmente adottato in Germania⁶⁴.

In questo senso si dirigono infatti le riforme del sistema federale approvate nel 2006 e nel 2009. Il carattere collaborativo e unitario che era caratteristica fondamentale del federalismo tedesco così come previsto nella summenzionata riforma del '69 e che apriva una fase segnata dalla comunione di funzioni e dalla cooperazione tra federazione e Länder', è andato nel tempo trasformandosi e perdendo le sue prerogative iniziali fino a far risultare omogeneizzante e soprattutto deresponsabilizzante quel modello cooperativo; il principio democratico di responsabilità risultava infatti completamente esautorato in quanto ogni legge e ogni atto amministrativo era imputabile all'azione congiunta di diversi livelli di governo, senza che si potessero distinguere le originali responsabilità politiche. La sempre crescente richiesta di differenziazione, che proveniva soprattutto dai Länder' finanziariamente più forti,

⁶¹ F. PALERMO- J.WOELK, Il Bundesrat tedesco tra continuità e ipotesi di riforma. Riflessioni a margine di un dibattito attuale, in Le Regioni, 1999, 1101.

⁶² R. BIFULCO, *La cooperazione*, cit., 209.

⁶³ A. ANZON, I poteri delle Regioni. Lo sviluppo attuale del secondo regionalismo, Torino, 2008, 189.

⁶⁴ F. PALERMO-J. WOELK, Germania, cit.

ha trovato risposta in queste due riforme che hanno modificato, prudentemente, alcuni istituti costituzionali del federalismo andando a diminuire le sedi e le possibilità di una collaborazione e ponendosi come obiettivo il rafforzamento dell'autonomia dei 'Länder' e di conseguenza aumentando le prerogative, le attribuzioni e le responsabilità in capo ai singoli Stati membri, per ottenere così quella maggior diversificazione e quella competizione tanto anelata in questi anni recenti ⁶⁵.

1.1.3 La 'Bundestreue'e le sue concrete applicazioni

Trattando in questa sede della 'Bundestreue' si deve tener ben presente che si ha a che fare con un principio che non si limita a esistere astrattamente in quanto tale ma che ha rilevanti ricadute pratiche. Inoltre, come già si è avuto modo di vedere, si tratta di un principio costituzionale di matrice giurisprudenziale in riferimento al quale il tribunale costituzionale federale ha svolto un ruolo guida nell'evoluzione del concetto stesso e sulla sua applicazione costituzionale.

Si vedrà ora come il *BVerfG*, in alcune sentenze storiche, ha applicato il sin qui visto principio di lealtà federale, concretizzandolo in diversi obblighi giuridici da far rispettare ora al 'Bund' ora ai 'Länder' in relazione a casi specifici di cui qui si darà un accenno.

Risulta molto complesso procedere in modo ordinato a un'analisi delle sentenze che hanno caratterizzato l'incedere del principio qui preso in esame ed infatti diversi studiosi⁶⁶ che hanno affrontato la materia in esame, si sono cimentati con differenti modi di suddividere l'argomento, classificando le sentenze del *BVerfG* secondo i diversi obblighi giuridici nascenti dai diversi aspetti che venivano di volta in volta colti nel principio della fedeltà al 'Bund'. Qui invece si procederà in un modo parzialmente diverso attraverso un ordine espositivo che risulta efficace per comprendere quali sono le concrete applicazioni del principio della lealtà federale e quali conseguenze porta con sé.

Nell'analisi della giurisprudenza del *BVerfG*, una delle sentenze che più è nota per la sua portata innovativa è la cosiddetta «1. 'Rundfunkentscheidung'»⁶⁷. Questa decisione non solo è di notevole rilievo in quanto individua nella 'Bundestreue', per la prima volta, l'obbligo giuridico della 'Verfahrensrechtliche Verpflichtung' ma è particolarmente interessante in quanto il Tribunale federale compie in questa sede una serie di riflessioni sulla 'Bundestreue 'andando ad individuare in modo molto semplice ma efficace tutti i punti salienti del principio di cui già la precedente giurisprudenza si era occupata.

Nello Stato federale tedesco l'intera compagine delle relazioni costituzionali tra lo Stato complessivo e i suoi membri, così come le relazioni costituzionali tra i membri, sono dominate dal principio costituzionale non scritto del dovere reciproco

-

⁶⁵ F. PALERMO, Recenti sviluppi, cit., 73 ss.

⁶⁶A. ANZON, La Bundestreue, cit; H. BAUER, Bundestreue, cit.; P. EGLI, Bundestreue, cit.; J. WOELK, Konflikregelung, cit.

⁶⁷ BVerfGE 12,205 del 22.02.1961.

del 'Bund' e dei 'Länder' di tenere un comportamento ispirato alla lealtà federale. Questo tribunale ne ha tratto una serie di concreti doveri giuridici⁶⁸.

Non si può tralasciare di ricordare che è nei primi anni di vita del BVerfG che si compiono le sorti del principio e in cui viene concretizzata la maggior parte degli obblighi giuridici derivanti dalla 'Bundestreue' e di cui tratta la sentenza. Bisogna però procedere in maniera ordinata, ricordando brevemente quali sono i fatti che hanno portato la Corte a pronunciare questa sentenza 'illuminante'. Nel febbraio del 1961 veniva giudicato irrispettoso del principio costituzionale della 'Bundestreue' il comportamento del 'Bund' che, nel corso delle trattative condotte in vista della conclusione di un accordo con i 'Länder' per la fondazione di un secondo canale televisivo, trovava l'intesa solo con alcuni di essi, mettendo gli altri Stati membri davanti al fatto compiuto e costringendoli così a trovarsi d'accordo con quanto in questo accordo stabilito. A questo riguardo i 'Länder' Hamburg e Hessen davano avvio a un procedimento davanti al tribunale federale lamentando una violazione dell'Art. 93 comma, 1 nr.3 della Costituzione⁶⁹.

In relazione al giudizio di conformità a costituzione della cosiddetta perequazione orizzontale ha espressamente affermato: «il principio federalista fonda per sua natura non soltanto diritti, ma anche doveri. Uno di questi doveri consiste nell'obbligo dei 'Länder' finanziariamente più forti di aiutare entro certi limiti i 'Länder' più deboli»70

È il dovere di assistenza giuridica o 'Beistandspflicht' il primo obbligo giuridico che individua la Corte all'interno della sentenza in analisi. Per fare ciò si richiama a una sentenza del 1952 in cui si pronunciava sulla 'Finanzausgleichgesetz'⁷¹ e nella quale sosteneva che i 'Länder' finanziariamente più forti, con determinati limiti, devono sostenere e aiutare i 'Länder' finanziariamente più deboli. Da ciò si desume che una perequazione orizzontale può essere concepita in armonia con la 'Bundestreue', come strumento di mitigazione delle diversità tra 'Länder' più ricchi e 'Länder' più poveri⁷². Per questo obbligo giuridico, che per il resto è desumibile anche dal testo costituzionale in quell'art. 35 della Legge Fondamentale di cui già si è avuto modo di parlare, i 'Länder' devono 'füreinander einstehen', creare e mantenere livelli di vita similari senza però che questo livellamento porti a un peggioramento della situazione finanziaria singola o complessiva. Questo obbligo 'di esserci l'uno per l'altro' non è però assoluto, infatti è un dovere giuridico che sorge in capo ai 'Länder' solo qualora sia ragionevole e strettamente necessario. Questo concreto dovere rivestì un ruolo importantissimo dopo la riunificazione in quanto si traduceva in comportamenti tangibili che servivano a ridurre quelle disparità presenti tra i 'Länder' dell'est e dell'ovest⁷³.

⁶⁸ BVerfGe 12,205 (254ss.) così tradotto in A. ANZON, La Bundestreue, cit., 89.

⁶⁹ A. ANZON, La Bundestreue, cit., 54 e J. WOELK, Konfliktregelung, cit., 109.

⁷⁰ BVerfGE 1,117(131) citata in BVerfGE 12,205(254ss.) così tradotto in A. ANZON, La Bundestreue,

⁷¹ Gesetz über den Finanzausgleich im Rechnungsjahr 1950 del 16 marzo 1951 tramite P. EGLI, Bundestreue,

⁷² P. EGLI, Bundestreue, cit., 97-98.

⁷³ H. BAUER, Bundestreue, cit., in: http://www.kazanfed.ru/en/actions/konfer5/doklad1/.

Il principio costituzionale in esame può inoltre fondare, in casi nei quali la legge esige un accordo tra il 'Bund' e i 'Länder', un più intenso dovere di partecipazione di tutti gli interessati, così che l'opposizione irragionevole ad un accordo in cui sono coinvolti tutti diventa irrilevante da un punto di vista giuridico⁷⁴.

Dalla sentenza in esame si desume inoltre un secondo dovere giuridico, quello definito dalla maggior parte della dottrina come 'Mitwirkungspflicht'; un dovere che interessa nuovamente i rapporti tra 'Land' e 'Land' e tra 'Bund' e 'Länder'. Infatti nella sentenza, già vista sopra, sul piano di ripartizione dei finanziamenti sull'edilizia sociale il *BverfG* individuava uno 'Zwang zur Verstaendigung' e un 'Grundsatz der Einstimmigkeit' nell'ambito delle trattative e degli accordi intercorrenti tra le diverse componenti della federazione⁷⁵. Questa concretizzazione contiene in se diversi e più specifici doveri, come quelli di informazione e consultazione reciproca o di consenso e azione comune. Infatti è necessario, perché sia assicurata l'operatività di una federazione come quella tedesca, che le parti in causa si rendano reciprocamente edotte di ciò che le riguarda e dei propositi che si sono prefissati. Il consenso e l'azione comune richiedono inoltre un comportamento positivo da parte di tutti i confederati in quanto è necessario, per renderli effettivi, cooperare per il raggiungimento di soluzioni comuni, affrontare questioni e lavorare congiuntamente per la realizzazione di obiettivi condivisi da tutti⁷⁶.

Un limite giuridico ancora più stretto deriva dal principio della 'Bundestreue' per l'esercizio di competenze legislative. Se gli effetti di una disciplina legislativa non si arrestano nell'ambito del 'Land', il legislatore di questo deve tenere conto degli interessi del 'Bund' e degli altri 'Länder' ⁷⁷.

La 'Bundestreue', conferma il *BVerfG*, individua un'ulteriore applicazione, la 'Rücksichtnahmeverpflichtung'. Questa concretizzazione vuole andare a evitare che il 'Bund' o i 'Länder' realizzino i propri interessi senza considerare le ripercussioni che potrebbero esserci per le altre parti in causa. Questo si riflette sull'esercizio delle competenze che spettano ai 'Länder', in quanto, qualora le conseguenze di una regolamentazione legislativa non si arrestino nel 'Land' bensì esorbitino al di fuori dei confini statali, il legislatore deve tenere presenti anche gli interessi generali del 'Bund' e quelli specifici degli altri 'Länder'. Primo e principale compito di questa compressione della libertà di esercizio delle competenze sta nell'assicurazione dell'esercizio di compiti statali, qualora sorgessero dei conflitti tra i diversi livelli del sistema federale. È infatti necessario che ciò avvenga per assicurare quella operatività propria di uno Stato di stampo federale. Questo aspetto era venuto in interesse nel 'Beamtenbesoldungsfall⁷⁸' in cui il *BVerfG* arrivava alla conclusione che il 'Land' deve, nell'esercizio delle sue competenze, tenere presente l'interesse generale e fondamentale del 'Bundestaat' a un sistema finanziario stabile e dunque

-

⁷⁴ BverfGE 1,299 (315s.)in BVerfGE 12,205(254ss.) così tradotto in A. ANZON, La Bundestreue, cit., 89.

⁷⁵ P. EGLI, Bundestreue, cit., 132.

⁷⁶ H. BAUER, *Bundestreue* cit., in: http://www.kazanfed.ru/en/actions/konfer5/doklad1/.

⁷⁷ BVerfGE 4,115 (140) in BVerfGE 12,205(254ss.) così tradotto in A. ANZON, La Bundestreue, cit., 89.

⁷⁸ BVerfGE 3,52.

deve evitare tutte le misure che potrebbero avere come conseguenza la sua destabilizzazione⁷⁹.

Un altro effetto di questo dovere giuridico è quello di far sì che un'unità della federazione possa, attraverso un esercizio esorbitante delle competenze che gli sono proprie, andare a violare la garanzia di diritti spettanti agli altri confederati⁸⁰.

Il caso presente fornisce l'occasione di sviluppare il dovere di lealtà federale in un'altra direzione: anche lo svolgimento e lo stile delle trattative tra il 'Bund' e i suoi membri oppure tra i 'Länder', richieste dalla prassi costituzionale, si collocano sotto l'imperativo della 'Bundestreue'. Nella Repubblica federale tedesca tutti i 'Länder' hanno il medesimo status costituzionale; essi sono Stati che nei rapporti col 'Bund' hanno diritto al pari trattamento. Ogni volta che il 'Bund', in una questione di applicazione della Costituzione, nella quale tutti i 'Länder' sono interessati e coinvolti, si sforza di giungere a un accordo di rilevanza costituzionale, il dovere di lealtà gli vieta di comportarsi secondo il criterio del divide et impera, e cioè di tentare di dividere i 'Länder' per cercare l'accordo soltanto con alcuni e poi costringere gli altri ad accettarlo⁸¹.

Da ultimo, e in questo aspetto si sostanzia l'innovatività della sentenza, il tribunale va a concretizzare un ulteriore obbligo giuridico scaturente dalla lealtà federale: la 'Verfahrensrechtliche Verpflichtung'. Nel caso qui in esame ciò che la Corte criticava duramente era la modalità in cui si era svolta la conclusione dell'accordo in materia di televisione, in particolar modo per come il governo centrale si era atteggiato discriminando i 'Länder' a seconda del loro colore politico. Il 'Bund' deve comportarsi correttamente nei confronti di tutti i 'Länder' e tutti hanno il diritto costituzionale, derivante dai principi stessi del federalismo, ad essere trattati egualmente82. Il BVerfG conferma infatti come dalla 'Bundestreue' derivino, in questo senso, delle 'prozedurale Anforderungen'83 e cioè il 'Bund' e i 'Länder' nel momento in cui devono confrontarsi istituzionalmente sono tenuti a un comportamento che sia ispirato, appunto, alla sin qui vista lealtà federale. Infatti non è solo il 'Bund' che è tenuto verso i 'Länder' ma vale anche l'inverso in quanto questi devono mantenere una certa 'fairness' nei confronti del 'Bund' e nelle procedure che interessano l'intera federazione, non sono legittimati a tenere atteggiamenti ostruzionistici o arbitrari che possano portare al blocco di processi decisionali⁸⁴.

Non si concludono certo qui gli obblighi giuridici che si possono desumere dal principio della 'Bundestreue' e che il *BverfG* ha ricavato nella sua lunga attività⁸⁵. Qui si è solo voluto dare un'idea di quelli che sono i più rilevanti doveri scaturenti dal

81 BVerfGE 12,205(254ss.) così tradotto in A. ANZON, La Bundestreue, cit., 89.

84 P. EGLI, Bundestreue, cit., 99, 134.

⁷⁹ Cfr. J. WOELK, Konfliktregelung, cit., 84 e P. EGLI, Bundestreue, cit., 133.

⁸⁰ H. BAUER, Bundestreue, cit.

⁸² J. WOELK, Konfliktregelung, cit., 110.

⁸³ BVerfGE 32, 199 (219 f.).

⁸⁵ Si vedano infatti le monografie sulla 'Bundestreue' di Bayer (1961) e Bauer (1992) o la più recente in un'ottica comparatistica di P. EGLI, per una più approfondita analisi sulle applicazioni concrete della 'Bundestreue'.

principio e che è assolutamente necessario tenere presente per proseguire con la ricerca che qui si vuole condurre.

Un altro profilo da sottolineare e che risulta particolarmente interessante in questo contesto, è come nella 'Bundesrepublik Deutschland' il principio della 'Bundestreue' sia stato anche messo in relazione con il principio di eguaglianza; in questo senso si ritiene importante ricordare una sentenza del BVerfG86 dove si trattava una controversia riguardante diversi aspetti della struttura universitaria (questioni che superavano la competenza di ogni singolo 'Land') e in cui il tribunale confrontava il principio di autonomia dello Stato federale e il principio di uguaglianza nel trattamento di tutti i cittadini. La giurisprudenza costituzionale ha fatto prevalere, usando come parametro il principio della 'Bundestreue', il principio di eguaglianza di tutti i cittadini a scapito del principio di autonomia dello Stato federale, nel senso che tutti i cittadini devono ricevere un livello base di determinati servizi pubblici, indipendentemente dalle capacità proprie del singolo 'Land'; si tenderebbe, secondo questa opinione, a una crescente omogeneizzazione tra le diverse entità del 'Bund' rimanendo nei binari di quel federalismo cooperativo cui è improntata la Repubblica tedesca⁸⁷. Questa opinione ha ricevuto però delle ferventi critiche⁸⁸ che non sono rimaste isolate e infatti, particolarmente in tempi recenti, le spinte verso una più netta differenziazione si sono fatte progressivamente sempre più presenti.

E allora, coerentemente con l'oggetto della ricerca, ci si pone qui la questione di quale impatto abbia il passaggio da un sistema improntato sulla collaborazione a uno che tende a una crescente competizione su un territorio come quello tedesco, caratterizzato da forti disomogeneità, in particolare in ambito economico tra gli Stati membri che lo compongono; ci si interroga sui possibili sviluppi di un federalismo che fino ad oggi si è sorretto su strutture, istituzioni e meccanismi cooperativi e su quale destino incontreranno le singole unità della federazione. Come sopra abbiamo visto però, la 'Bundestreue', anche in quanto principio costituzionale non scritto, non esaurisce la sua funzione all'interno degli istituti cooperativi previsti ma informa con la sua più ampia portata tutte le relazioni che ci sono, che ci sono state e che ci saranno tra le diverse entità della federazione, modellandosi di volta in volta sui nuovi istituti del federalismo. Seguendo allora le orme di Anzon e attualizzando il suo pensiero, si deduce che questo principio nel sistema tedesco costruisce invece un federalismo solidaristico più che prettamente cooperativo, in ragione del fatto che copre ed è in grado di superare in ampiezza quelli che sono i meccanismi collaborativi e cooperativi. 'Bundestreue' e solidarietà federale⁸⁹ allora non sono principi differenti ma si sovrappongono e tendono a coincidere e dunque devono essere considerate come colonne portanti del sistema tedesco, a prescindere dalla piega che prenderanno le riforme federaliste odierne e future.

-

⁸⁶BVerfGE 33,303 (351).

⁸⁷ R. BIFULCO, La cooperazione, cit., 105.

⁸⁸ Si veda infatti come esempio per tutti, G. KISKER, *The West German Federal Court*, in *Publius*, 1989, 44 in cui sostiene come questa interpretazione della Corte federale sia un' eretica utilizzazione di questo principio per omogeneizzare le discipline legislative dei diversi paesi.

⁸⁹ A. ANZON, La Bundestreue, cit., 70 ss.

In conclusione, alla luce di quanto sin qui visto: «Federalismo significa infatti collaborazione, solidarietà e equilibrio delle diversità, ma anche accettare e rispettare situazioni locali diverse; è un elemento di limitazione dei poteri e allo stesso tempo il motore della competizione tra i livelli. L'importante è il bilanciamento tra cooperazione e concorrenza, tra collaborazione e competizione, sia in senso verticale tra la Federazione e le entità federate sia in senso orizzontale tra gli Stati membri»⁹⁰.

1.2 Italia

1.2.1 Il principio nel sistema giuridico italiano: la leale collaborazione nel modello regionalista ante 2001

Leale collaborazione è la formula coniata dalla giurisprudenza costituzionale per indicare un principio di governo tra Stato e Regioni nell'ordinamento italiano, principio che si pone come obiettivo primario quello di portare in equilibrio unità e pluralità sia in senso verticale che in senso orizzontale.

Non bisogna lasciarsi trarre in inganno e pensare che questo concetto sia interamente sovrapponibile e assimilabile al sin qui visto principio della 'Bundestreue'; da un certo punto di vista questo non sarebbe errato in quanto entrambi i termini stanno ad indicare quella serie di comportamenti e atteggiamenti di reciproca considerazione e concordia che devono sussistere e informare, secondo questi principi, i rapporti tra lo Stato e le diverse entità di questo. Bisogna però tenere presente che i due principi non possono essere interscambiati ne assimilati in quanto il sistema federale tedesco e quello regionale italiano differiscono nei loro tratti essenziali e dunque anche questo principio di governo risulta differenziato a secondo del modello cui va applicato⁹¹. Inoltre l'oggetto della 'Bundestreue' riguarda fondamentalmente il modo di esercizio dei poteri e delle facoltà attribuite dalla singola norma, mentre la leale collaborazione riguarda principalmente il coordinamento tra le diverse competenze e attribuzioni assegnate alle diverse entità dello Stato⁹².

Risulta qui importante indicare come questo principio sia comune a diversi paesi dell'area europea, in particolare di quelli caratterizzati da un sistema di federalismo o regionalismo cooperativo e che oggi sono la gran parte, nonostante il principio sia espressamente menzionato con estrema parsimonia nei testi costituzionali. Infatti, sulla scia di quanto accade in Germania con la 'Bundestreue', nelle Costituzioni di Austria, Belgio, Spagna e Stati Uniti il principio è privo di una qualsiasi enunciazione

31

⁹⁰ J. WOELK, Segnali di crisi nel federalismo tedesco: verso un modello più competitivo?, in Le Regioni, 1999, 243

⁹¹ A. ANZON, La Bundestreue, cit., 75-76.

⁹² R. BIFULCO, Cooperazione, cit., 106.

scritta nonostante gli si possano riconnettere diverse norme costituzionali e strumenti di concreta applicazione. L'ordinamento italiano costituisce in questo senso un'eccezione alla regola in quanto, dopo la revisione effettuata alla costituzione con la legge costituzionale n. 3 del 2001, inserisce nella sua Legge Fondamentale un esempio di costituzionalizzazione espressa del principio di leale collaborazione⁹³.

Si cercherà dunque qui di comprendere quale sia stata l'evoluzione della leale collaborazione all'interno del sistema regionale italiano cercando di delineare i contorni di questo e soffermandosi in particolare sul ruolo che ha rivestito la giurisprudenza costituzionale nella concretizzazione di quello che si è sviluppato, in analogia con la 'Bundestreue', come principio costituzionale (originariamente) non scritto⁹⁴.

La carta costituzionale del 1948 prevedeva un modello di regionalismo di tipo duale e garantista basato su una rigida separazione delle competenze all'interno di un sistema policentrico di autonomie territoriali costituzionalmente garantite e fornite di poteri e funzioni proprie⁹⁵. L'assemblea costituente nel forgiare la legge fondamentale andava a realizzare una struttura regionale caratterizzata da una rigida separatezza delle sfere legislative e delle sfere amministrative e che non prevedeva in numero sufficiente delle sedi dove Stato e Regioni potessero organizzare la loro cooperazione, andando così a configurare un modello di regionalismo che risultò, nella prassi concreta e operativa dell'attività dello Stato e delle Regioni, non adeguato alle esigenze concrete e che dunque finì per indirizzarsi verso un modello differente, tendente a un assetto di tipo più collaborativo in cui i diversi livelli di governo potessero trovare il giusto spazio per collaborare tra loro⁹⁶.

In questo panorama la Corte Costituzionale operava e si pronunciava nel senso di ricavare dalla lettura del testo costituzionale un possibile indirizzo di integrazione fra funzioni dello Stato e funzioni delle Regioni attraverso la reciproca partecipazione alle funzioni dell'altro, cercando di trovare un equilibrio funzionale tra il principio di unità e quello di autonomia e decentramento⁹⁷.

Già negli anni cinquanta il giudice costituzionale comincia ad avvertire questa incongruenza tra il sistema regionale previsto nella Carta fondamentale e la necessaria coordinazione che doveva crearsi tra enti dello Stato; si constatava come vi fosse un ineliminabile intreccio tra le competenze dello Stato e degli enti autonomi e anche come fosse impossibile trovarvi rimedio applicando il semplice

 $^{^{93}}$ A. GRATTERI, La faticosa emersione del principio di leale collaborazione, in La riforma del titolo V della costituzione e la giurisprudenza costituzionale, a cura di E. Bettinelli, F. Rigano, Torino, 2004 429 ss.

⁹⁴ J. WOELK, Konfliktregelung, cit., 75.

 $^{^{95}}$ C. Salerno, Note sul principio di leale collaborazione prima e dopo la riforma del titolo V della Costituzione, in Amministrazione in cammino, http://amministrazioneincammino.luiss.it/wp-con-tent/-up-loads/2010/04/Salerno.pdf .

⁹⁶ P. CARROZZA, Principio di collaborazione e sistema delle garanzie procedurali (la via italiana al regionalismo cooperativo), in Le Regioni, 1989, 473 ss. Per approfondire questo specifico profilo del regionalismo in Italia si veda anche T. MARTINES, Dal regionalismo garantista al regionalismo cooperativo: un percorso accidentato, in Una riforma per le autonomie, Milano, 1986, 45 ss.

⁹⁷ A. GRATTERI, La faticosa emersione, cit., 429 ss.

criterio della separazione⁹⁸; fu infatti con la sentenza 49/1958 che la Consulta inaugurò il percorso in esame ponendo l'accento per la prima volta sulla collaborazione che dovrebbe appunto sussistere tra Stato e Regioni (per ora solo quelle a Statuto speciale) nelle loro rispettive attività, nel momento in cui le rispettive sfere di competenza venissero in contatto e quindi sull'atteggiamento di tipo cooperativo che dovrebbe plasmare i rapporti tra questi soggetti;

[...] è ovvia l'esigenza d'una stretta collaborazione fra lo Stato[...] e la Regione sarda, [...].

Ma questa collaborazione fra lo Stato e la Regione è del tutto normale nel sistema delle nostre autonomie, sia che si tratti d'attività legislativa, sia che si tratti d'attività amministrativa. In questi campi la legislazione dello Stato, che tenga conto opportunamente della competenza della Regione e della sua legislazione – del resto le leggi dello Stato si applicano nelle materie attribuite alla competenza della Regione sarda quando non sia diversamente disposto con leggi regionali – può facilmente superare le difficoltà che derivano dal fatto che due enti diversi esercitano funzioni diverse sullo stesso bene⁹⁹.

Si individua già in questa sintetica formulazione un primo approccio al principio di collaborazione, non ancora espresso fino a quel momento e al corrispondente modello di regionalismo cooperativo. La Corte Costituzionale non giungerà in questa fase a definire specificamente i caratteri di questo modello né quelli del principio stesso ma si limiterà a dare attuazione alle norme previste negli statuti (speciali) regionali che prevedono forme di intesa e accordi tra Stato e Regioni e dunque generalizzando si ricondurranno a generiche istanze di cooperazione e collaborazione¹⁰⁰.

Citando Anzon possiamo dire che in questo momento storico «l'assetto 'vivente' dei rapporti tra Stato e Regioni [a Statuto speciale] appare fondato sul riconoscimento del carattere ibrido del modello costituzionale delle relazioni tra competenze regionali e locali, che non si riduce ad un puro rapporto di separazione in chiave esclusivamente garantista, ma prevede forme di coesistenza e di integrazione di attribuzioni [...]»¹⁰¹.

Anche la dottrina, a partire dagli anni settanta, comincerà ad adoperarsi per trovare un fondamento costituzionale al principio della leale collaborazione, avvertendo infatti questo come un obiettivo e una necessità impellente dato anche il fatto che l'assetto regionale previsto nella Costituzione era stato attuato concretamente solo

⁹⁸ A. ANZON, *I poteri*, cit., 188.

⁹⁹ Corte cost., sent. 49/1958 su una controversia sollevata dalla Presidenza del Consiglio dei Ministri contro la Regione Sardegna per un interferenza tra le sfere di attribuzione della Regione (in questo caso una competenza esclusiva in materia di pesca) e della Stato (competenza esclusiva sul demanio marittimo) che sorgeva in quanto la Regione emetteva una legge disciplinante la pesca nelle su acque interne e lo Stato la riteneva così costituzionalmente illegittima per una violazione di competenza.

¹⁰⁰ A. GRATTERI, La faticosa emersione, cit., 429 ss.

¹⁰¹ A. ANZON, Leale collaborazione tra Stato e Regioni, modalità applicative e controllo di costituzionalità, in giur. cost., 1998, 3532.

da pochi anni¹⁰² e che dunque necessitava di poggiare su basi concettuali stabili, solide ma in particolar modo funzionali¹⁰³.

Nonostante gli interessanti spunti emergenti dalla sentenza del 1958, gli stimoli provenienti dalla dottrina ed i costanti riferimenti alla collaborazione nelle sentenze della Consulta¹⁰⁴, bisognerà aspettare la metà degli anni ottanta perché il principio assuma il rango costituzionale.

Ed è infatti con le sentenze 94/1985, 187/1985 e 359/1985 che la Corte da una definizione del principio costituzionale di leale collaborazione e comincia a ricercarne un fondamento positivo tra le norme della Carta costituzionale.

Se infatti è con la sentenza 94/1985 che la Corte, in riferimento all'art. 9 Cost. in materia di tutela del paesaggio, offre un primo spunto sulla leale collaborazione sottolineando come in presenza di interessi diversi, facenti capo a soggetti diversi, sia necessario perseguire tramite un'intesa il comune fine costituzionalmente imposto¹⁰⁵, è con la sentenza 187 dello stesso anno che il principio collaborativo viene espressamente enunciato in una prospettiva generale, consolidando così la giurisprudenza precedente in materia, seppur non venga ancora definito come leale collaborazione. Così la Corte enuncia:

[...] che tali attività intanto possano compiersi, in quanto siano precedute da 'intese' con il Governo della Repubblica, intese che [...] sono palesemente preordinate ad assolvere ad una funzione di coordinamento tra le scelte regionali ed i più ampi indirizzi di politica internazionale seguiti dallo Stato [...]. Il che, a ben riflettere, è in perfetta armonia con quel principio collaborativo che – per ripetuta affermazione di questa Corte – deve costantemente ispirare i rapporti fra lo Stato e le Regioni¹⁰⁶.

Così pronunciandosi la Corte mette in risalto che il sistema di base è quello della separazione delle competenze ma che non sono inammissibili in linea di principio forme di collaborazione e questa ammissibilità si rileva qualora disposizioni

¹⁰² È infatti all'inizio degli anni settanta che viene data attuazione all'assetto operazionale delle Regioni a Statuto ordinario così come previsto nel titolo V parte II della Costituzione.

¹⁰³ Così S. BARTOLE, Spunti in tema di collaborazione fra Stato e Regioni, in Giur. cost., 1970; A. BARBERA, Regioni e interesse nazionale, Milano, 1974; S. BARTOLE, Il coordinamento fra garanzia delle autonomie e principio collaborativo, in L'amministrazione della società complessa, Bologna, 1982; A. ANZON, Principio cooperativo e strumenti di raccordo fra competenze statali e competenze regionali, in Giur. cost., 1986; T. MARTINES, Dal regionalismo garantista, cit.

¹⁰⁴ Possiamo qui citare le sent. 174/1970 in cui la Corte si preoccupa di trovare delle sedi dove possa trovare attuazione quella collaborazione che si da per presupposta; la sent 35/1972 dove la Corte sostiene che una collaborazione è necessaria a sostegno della struttura unitaria dello Stato; la sent 175/1976 dove la Corte afferma che lo Stato e le Regioni devono coordinarsi tra loro per realizzare le rispettive finalità tramite le rispettive competenze ed è in questa stessa sentenza che la corte individua l'intesa come strumento adeguato per realizzare il coordinamento; la sent. 39/ 1984 in tema di intesa la qualifica come 'meccanismo di collaborazione' compiendo così si un passo avanti ma non concretizzando il principio che qui interessa; infine citiamo la sent. 219/1984 che si avvicina più delle altre a una teorizzazione precisa del principio di leale collaborazione, ma la Corte ancora non lo menziona limitandosi invece a richiedere, alle entità dello Stato, di tenere un comportamento ispirato al modello cooperativo.

¹⁰⁵ Corte Cost. sent. 94/1985.

¹⁰⁶ Corte Cost. sent. 187/1985.

costituzionali impongano, espressamente o implicitamente, il perseguimento di obiettivi comuni¹⁰⁷.

La leale collaborazione (o leale cooperazione) viene per la prima volta menzionata esplicitamente e diviene anche strumento e parametro di risoluzioni di controversie nella sentenza 359 sempre del 1985 in cui si tratta di:

[...] leale cooperazione reciproca nei rapporti fra i due enti [Stato e Regione]: principio la cui più elementare e generale espressione sta nell'imposizione del dovere di mutua informazione [...].

Né mancano, quanto al principio di cooperazione nei rapporti fra Stato e Regione in tema di paesaggio, positive valutazioni nella giurisprudenza di questa Corte ¹⁰⁸.

Nel corso degli anni ottanta, le istituzioni, sulla scia dell'evoluzione giurisprudenziale del principio di collaborazione, provvedono a inserire nell'ordinamento una 'prima sede di raccordo interistituzionale tra Stato e Regioni, [...] istituita con finalità meramente consultive', la Conferenza Stato- Regioni che diverrà sempre più rilevante anche in quanto luogo prescelto per il confronto e la negoziazione tra lo Stato e le Regioni¹⁰⁹.

A questo punto del percorso evolutivo ci si trova nella condizione in cui il principio grazie alla giurisprudenza costituzionale è diventato diritto vivente in materia¹¹⁰, ha assunto ormai il rango di principio costituzionale e le istituzioni hanno cominciato a prevedere delle sedi adeguate dove questo principio possa trovare spazio per esprimersi; quello che ancora risulta poco chiaro è «l'ancoraggio costituzionale del principio *de quo*, il cui fondamento [...] sembra essere individuato dapprima nell'art. 9 della Costituzione, poi nell'art. 32 del testo costituzionale, ricollegandolo poi, in alcune successive pronunce all'art. 5 e all'art. 97 della Costituzione»¹¹¹.

A tal proposito sembra interessante ricordare la sentenza 214/1988 in cui la Corte connette logicamente il principio di buon andamento della pubblica amministrazione con il principio di leale collaborazione rilevando che le esigenze «di uniformità e di coordinamento, in mancanza del quale le finalità di efficienza e di buon andamento della complessiva amministrazione pubblica, proclamate dall'art. 97 Cost., resterebbero obiettivi lontani ed irraggiungibili¹¹²» se non si imponesse «agli uffici statali e a quelli regionali di adottare nei loro reciproci rapporti svariate misure di raccordo o di coordinamento paritario – come, ad esempio, le intese, le consultazioni, le richieste di parere, le convenzioni, le informazioni reciproche –, le quali sono in perfetta armonia con il principio fondamentale della 'leale cooperazione', che questa Corte, con giurisprudenza costante e ormai consolidata, ritiene essere alla base dei rapporti tra Stato e Regioni, e, in particolare, di quelli fra essi ordinati su base paritaria, cioè i c.d. rapporti orizzontali»¹¹³.

¹⁰⁷ A. COSTANZO, Modelli, principi e loro genesi nelle argomentazioni interpretative. Il caso della collaborazione fra Stato e Regioni, in Giur. cost., 1990, 2482.

¹⁰⁸ Corte Cost. sent. 359/1985.

¹⁰⁹ C. SALERNO, *Note*, cit.

¹¹⁰ A. COSTANZO, Modelli, cit., 2483.

¹¹¹ C. SALERNO, *Note*, cit.

¹¹² Corte Cost. sent. 214/1988.

¹¹³ Corte Cost. sent. 214/1988.

Un caso molto rilevante, e che troverà delle risposte concrete dopo l'intervento del legislatore costituzionale del 2001, in cui il principio di separazione e il principio di buon andamento trovano modo di confrontarsi attiene a quelle ipotesi in cui lo Stato si sostituisce alla Regione nell'esercizio dell'attività legislativa o amministrativa. In un regime costituzionale di separazione delle competenze la possibilità di sostituzione è pressoché esclusa. Il valore del buon andamento dell'amministrazione statale andava comunque salvaguardato di fronte al moltiplicarsi dei casi di inerzia delle Regioni nell'esercizio delle loro attribuzioni. Il problema era quello di bilanciare diversi valori costituzionali: il principio di buon andamento e il principio di separazione delle competenze. La giurisprudenza costituzionale ha trovato nel principio di leale collaborazione una via percorribile per risolvere questo dilemma. Infatti, similmente a quanto avviene in Germania con la 'Bundestreue', la Corte ha visto questo principio come limite all'esercizio di potestà giuridiche e dunque come le competenze assegnate alla Regione diventino disponibili e dunque giustifichino la sostituzione statale nel momento in cui l'omissione del loro esercizio ponga «in serio pericolo l'esercizio di funzioni fondamentali ovvero il perseguimento di interessi essenziali che sono affidati alla responsabilità finale dello Stato»¹¹⁴.

Una risposta definitiva al problema del fondamento positivo del principio della leale collaborazione, giunge ancora una volta dall'attività giurisprudenziale della Consulta con la sentenza 242/1997. È infatti nel corso degli anni novanta che l'assetto regionale italiano, con le note Leggi Bassanini, viene concretamente riformato e viene diretto verso i principi di sussidiarietà e decentramento, valorizzando maggiormente le autonomie territoriali e creando delle sedi di raccordo istituzionale organicamente disciplinate¹¹⁵. Ed è appunto su questa scia che il Giudice delle leggi trova lo stabile ancoraggio del principio. Si legga infatti come:

Il principio di leale collaborazione deve governare i rapporti fra Stato e Regioni nelle materie e in relazione alle attività in cui le rispettive competenze concorrano o si intersechino, imponendo un contemperamento dei rispettivi interessi [...]. Tale regola, espressione del principio costituzionale fondamentale per cui la Repubblica, nella salvaguardia della sua unità, «riconosce e promuove le autonomie locali», alle cui esigenze «adegua i principi e i metodi della sua legislazione» (art. 5 Cost.) va al di là del mero riparto delle competenze per materia ed opera dunque su tutto l'arco delle relazioni istituzionali fra Stato e Regioni, senza che a tal proposito assuma rilievo diretto la distinzione fra competenze esclusive, ripartite o integrative, o fra competenze amministrative proprie o delegate»¹¹⁶.

La leale collaborazione viene dunque riconnessa al rispetto al principio di unità espresso nell'art. 5 della Costituzione e al quale naturalmente si ricollegano anche il principio di buon andamento e tutti gli altri canoni organizzativi come quello del coordinamento tra le istituzioni¹¹⁷.

Le citate leggi Bassanini, che introducevano il sistema di 'federalismo amministrativo a Costituzione invariata', prevedevano una sede ulteriore di raccordo tra entità dello

¹¹⁶ Corte Cost. sent. 242/1997.

¹¹⁴ Corte Cost. sent. 177/1988 in R. BIFULCO, La cooperazione, cit., 199-200.

¹¹⁵ C. SALERNO, *Note*, cit.

¹¹⁷ S. CASSESE, *Dizionario*, cit., 3358.

Stato, la Conferenza Stato-città e autonomie locali come «sede di coordinamento nei rapporti fra Stato e autonomie locali»¹¹⁸. Non si interrompeva però qui l'opera di creare Conferenze come strumento adeguato per il funzionamento della struttura statale infatti il d.lgs. 281/1997 istituì una sede di 'concerto unificato' delle due conferenze già previste, con il compito di essere il luogo di incontro delle questioni inerenti quelle problematiche comuni a tutti gli enti territoriali presenti sul territorio dello Stato. Questo sistema delle conferenze diventa il perno attorno al quale ruotano tutte le istituzioni territoriali ponendo in essere quel complesso di atteggiamenti e comportamenti necessari per tener fede al dovere costituzionale, per ora espresso solo in via giurisprudenziale, di leale collaborazione.

La riforma dell'ordinamento, per dare al regionalismo italiano una forma cooperativa, iniziò con le qui menzionate leggi Bassanini in via di legislazione ordinaria trovando, nel 2001, la legittimazione costituzionale attraverso la notissima L. Cost. 3/2001 di riforma del titolo V della Carta fondamentale, nella sua parte seconda.

Con questo intervento si aprirà dunque un nuovo capitolo per il sistema regionale italiano e quindi parallelamente anche per il, qui trattato, principio di leale collaborazione.

1.2.2 Leale collaborazione dopo la riforma del titolo V della Costituzione (L. 3/2001)

È necessario qui, seppur in forma sintetica, dare uno sguardo al modello di regionalismo apportato dalla riforma costituzionale del titolo V, così da comprendere meglio quale destino sia stato designato dal legislatore costituzionale per il principio della leale collaborazione.

La riforma costituzionale comporta la revisione degli articoli 114-133 della Carta Costituzionale. Sono da mettere in evidenza: la nuova struttura istituzionale, la ripartizione della potestà legislativa e amministrativa, lo schema di finanziamento e i rapporti finanziari tra enti (di cui si avrà modo di dare una lettura approfondita nei prossimi capitoli) la possibilità di forme di autonomia differenziata per le Regioni a Statuto Ordinario, l'abrogazione dei controlli preventivi sugli atti delle Regioni¹¹⁹.

Ampio spazio viene dato ai principi di sussidiarietà e differenziazione e si aggiungono degli ulteriori elementi di regionalismo cooperativo quali le intese per riconoscere nuove forme e condizioni di autonomia (art. 116 secondo comma Cost.), la partecipazione diretta delle Regioni alla fase si attuazione del diritto comunitario (art. 117 quinto comma Cost.), il principio di sussidiarietà come mezzo di distribuzione delle funzioni amministrative (art. 118 primo comma Cost.), il coordinamento fra Stato e Regioni in un ampio ventaglio di materie e forme di coordinamento e di intesa sui beni culturali (art. 118 terzo comma), la ridefinizione

¹¹⁸ Preambolo al d.p.c.m. 2 luglio 1996.

¹¹⁹ La riforma del Titolo V della Costituzione: la ripartizione delle competenze, in Rapporto Annuale 2003 sull'attuazione del federalismo: http://www.isae.it/ra_fed_cap3_2003.pdf.

del principio di coordinamento della finanza pubblica (art. 119 Cost.) e la nuova regolamentazione dei poteri sostitutivi dello Stato¹²⁰.

Pur andando a riconoscere un ruolo primario agli enti territoriali, devolvendogli maggiori compiti, si passa da un sistema altamente accentrato a uno di tipo decentrato che determina, in maniera sin troppo semplicistica, il riparto delle competenze e delle attribuzioni in quanto non stabilisce regole certe nel rispetto dei principi di unitarietà e coordinamento del sistema costituzionale¹²¹.

Anche la richiesta di una modifica sostanziale della base rappresentativa di una delle due camere parlamentari e la 'trasformazione' di una di queste in una sorta di Camera delle Regioni e delle autonomie locali, per quanto fosse stato previsto all'art. 11 della L. Cost. 3/2001, non è mai stata tramutata in realtà, andando a deludere le aspettative di quelli che intravedevano nella riforma in questione un forte passo in avanti verso un modello concreto di federalismo. La riforma non solo non ha previsto una 'seconda camera' ma neanche altri mezzi, in alternativa alla seconda camera, per assicurare una partecipazione delle Regioni al procedimento legislativo, sono stati contemplati.

Quello che anche particolarmente risalta nella lettura di questa riforma è come il legislatore costituzionale non abbia previsto, nella legge di riforma, clausole di portata generale a tutela delle istanze di sussidiarietà, di collaborazione e di parità come principi di governo dei rapporti tra Stato e Regioni¹²².

Per quanto ci si senta in grado di affermare che la direzione cui tendeva la riforma era senza dubbio quella del regionalismo cooperativo, non sono certamente mancate le critiche alle modalità tramite le quali si è andato realizzando questo obiettivo. Anzon infatti ritiene che con questa riforma si sia regrediti a un sistema ancora più improntato al dualismo e alla separatezza tra funzioni e questo si evince se si guarda a come la legge costituzionale abbia portato, all'interno del testo costituzionale, una serie di cataloghi di materie sui quali lo Stato e le Regioni esercitano le rispettive competenze esclusive e residuali. Nella riforma inoltre scompare qualsiasi riferimento all'interesse nazionale come clausola generale e sul piano legislativo non si prevede alcun meccanismo che apporti flessibilità al modello di ripartizione delle competenze e con questo basi solide per fondare il principio di leale collaborazione¹²³. Ma c'è chi sostiene che gli elementi di separazione e garanzia delle competenze fungano da elemento di responsabilizzazione degli enti territoriali e rispondano all'esigenza di equiordinazione tra Stato e Regioni rafforzando i tratti del modello cooperativo e dunque anche del principio di leale collaborazione¹²⁴.

Per meglio sostenere questa presa di posizione bisogna concretamente evidenziare come «separazione e collaborazione non possano essere considerati veri e propri contrari o contraddittori in senso formale, ma solo dei principi opposti con una relazione per la quale il primo deve essere sempre presente e il secondo, eventuale, si

¹²⁰ A. GRATTERI, La faticosa emersione, cit., 429 ss.

¹²¹ G. SEGRE, Federalismo e sviluppo economico, in Federalismo fiscale fra autonomia e solidarietà, Quaderni di centro veneto, Venezia, 2003, 16.

 $^{^{122}}$ A. ANZON, \,\,Un passo indietro verso il regionalismo "duale", in www.forumcostituzionale.it .

¹²³ Ibid

¹²⁴ R. BIFULCO, voce Leale Collaborazione, in Dizionario di diritto pubblico, cit., 3356 ss.

può affermare solo per una restrizione della portata del primo e non per una sua negazione; [per ciò possiamo intendere che] quello di separazione è il principio generale sostanziale, l'altro è per sua essenza un principio derogatorio"»¹²⁵.

Per quanto concerne, più nello specifico, il principio in esame possiamo dire che la riforma del 2001 conferma e rafforza la natura costituzionale della leale collaborazione. Infatti gli snodi e i raccordi necessari al funzionamento del principio di leale collaborazione nel sistema costituzionale sono rimasti intatti ed anzi ne sono stati introdotti di nuovi o di altri che potevano migliorare la funzionalità di quelli già presenti¹²⁶.

Dunque le elaborazioni giurisprudenziali del principio, svoltesi negli anni precedenti la riforma, paiono porsi nel solco di quello che è stato l'indirizzo preso da quest'ultima e ciò trova ancor maggiore conferma in quello che è l'intervento che più degli altri rileva sulla leale collaborazione.

Il nuovo testo costituzionale non ha colto l'occasione per enunciare il principio della leale collaborazione in via generale ma lo ha introdotto infatti solo relativamente a casi particolari, cioè nell'art. 118 terzo comma e nell' art. 120 secondo comma. Il primo, in modo più generico, prevede alcune isolate forme di coordinamento e intesa con lo Stato in materie determinate nell'ambito dell'esercizio di funzioni amministrative. Col secondo, invece, si è compiuto un notevole passo in avanti infatti è stato contemplato puntualmente ed espressamente il principio cooperativo come specifico canone del potere governativo di sostituzione¹²⁷.

Il Governo può sostituirsi a organi delle Regioni, delle Città metropolitane, delle Province e dei Comuni nel caso di mancato rispetto di norme e trattati internazionali o della normativa comunitaria oppure di pericolo grave per l'incolumità e la sicurezza pubblica, ovvero quando lo richiedono la tutela dell'unita' giuridica o dell'unita' economica e in particolare la tutela dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali, rescindendo dai confini territoriali dei governi locali. La legge definisce le procedure atte a garantire che i poteri sostitutivi siano esercitati nel rispetto del principio di sussidiarietà e del principio di leale collaborazione¹²⁸.

Così la riforma costituzionale va a dare soluzione al problema sopra prospettato dell'esercizio dei poteri sostitutivi, regolandone le finalità e le modalità di esercizio e allo stesso tempo dando espressione scritta alla leale collaborazione.

Il principio parrebbe operare in relazione al solo potere di sostituzione statale, come infatti sottolinea Merloni, nel momento in cui sostiene che il principio della leale collaborazione così come espresso all'art. 120 secondo comma «è specifico e non estensibile, anche perché sembra ipotizzare un dovere di leale collaborazione a senso unico (un dovere delle autonomie di collaborare con lo Stato)»¹²⁹.

Anzon sostiene, in linea con quanto sopra esposto, che l'unica possibilità interpretativa del potere sostitutivo è quella fondata su un'interpretazione di tipo

¹²⁸ Art. 120, comma 2, Cost.

129 F. MERLONI, La leale collaborazione nella Repubblica delle autonomie, in dir. pubblico, 2002, 865.

¹²⁵ G. FERRAIUOLO, Diritti e modelli di regionalismo, in Scritti in onore di M. Scudiero, Napoli, 2008, 5.

¹²⁶ A. GRATTERI, *La faticosa emersione*, cit., 429 ss.

¹²⁷ A. ANZON, *I poteri*, cit., 189.

restrittivo di questo potere ammettendo dunque una sostituzione solo in via amministrativa, limitata all'attività regionale e circoscritta a quanto puntualmente previsto in Costituzione¹³⁰.

Non può però essere accettata l'idea qui prospettata che il principio abbia portata solo limitata all'ambito dell'esercizio dei poteri sostitutivi. Infatti come già si è visto il modello di regionalismo cooperativo, in Italia, emerge da diverse disposizioni costituzionali ma soprattutto viene in essere dal diritto vivente che lo ha concretamente applicato quando ancora il sistema costituzionalizzato prevedeva un rigido regionalismo duale e separatista. È quindi palese come l'intervento sull'art. 120 della Costituzione rappresenti un ulteriore tassello del modello cooperativo e che debba essere utilizzato come canone interpretativo nella definizione dei rapporti tra Stato e Regioni in tutti i casi in cui sia necessario l'esercizio coordinato di competenze interferenti e dal testo della Legge fondamentale non emerga chiaramente una separazione delle competenze. È un principio che «risulta essere parzialmente non scritto, ovvero solo parzialmente razionalizzato»¹³¹.

La giurisprudenza costituzionale, in tutto l'arco temporale posteriore alla riforma costituzionale del 2001, ha esaltato il principio cooperativo individuandolo come strumento indispensabile di risoluzione dei problemi che il nuovo testo costituzionale ha posto e sottolineando come la collaborazione consenta di neutralizzare la carica conflittuale delle interferenze presenti tra le competenze e permetta di rappresentare tutti gli interessi in gioco e trovare un contemperamento ragionevole¹³².

La Corte Costituzionale si schiera in questo senso confermando nella sua giurisprudenza in materia come il principio della leale collaborazione, così come razionalizzato dalla riforma del titolo V, ha portata generale e non può che operare su tutto l'arco delle relazioni interstatali.

Nelle sentenze n. 370/2003 e n. 50 e 231/2005 la Consulta affronta il tema delle «questioni di legittimità costituzionale [che] possono quindi anzitutto insorgere per le interferenze tra norme rientranti in materie di competenza esclusiva, spettanti alcune allo Stato ed altre [...] alle Regioni. In tali ipotesi può parlarsi di concorrenza di competenze e non di competenza ripartita o concorrente»¹³³. La Corte illustra come la Carta Costituzionale non preveda un criterio risolutivo di queste questioni e allora in via giurisprudenziale viene esposto un metodo risolutivo implicante la leale collaborazione che risulta essere il perfetto strumento per mettere a confronto le diverse situazioni e che grazie alla sua elasticità permette di valutare la peculiarità di ogni caso e prendere una strada che rispetti in ogni caso il più alto interesse dell'unità nazionale¹³⁴.

La sentenza della Corte Costituzionale n. 303/2003 risulta paradigmatica in questo senso, in quanto stabilisce come i principi di sussidiarietà e adeguatezza facciano sì che lo Stato possa assumere funzioni regionali, e derogare così al riparto delle

¹³⁰ A. ANZON, Un passo indietro verso il regionalismo "duale", in www.forumcostituzionale.it

¹³¹ A. GRATTERI, *La faticosa emersione*, cit., 429 ss.

¹³² A. ANZON, *I poteri*, cit., 190.

¹³³ Corte Cost. sent. 50/2005.

¹³⁴ R. BIFULCO, voce Leale Collaborazione, cit., 3356 ss.

competenze, a condizione che sia presente un interesse pubblico e si raggiunga un'intesa con la Regione interessata¹³⁵. Questa sentenza è stata da parte della dottrina definita come «una summa degli aspetti problematici cruciali del nuovo assetto regionale»136 e trova una strada ingegnosa a tutela di esigenze unitarie che, nonostante dal testo costituzionale sia stato eliso il limite dell'interesse nazionale che fungeva da clausola di flessibilità delle competenze in funzione dell'interesse statale, pone un rimedio a questa non indifferente lacuna del nostro sistema nel momento in cui attenua quella rigida separazione tra competenze legislative previste nell'art. 117 Cost. La sentenza, combinando il principio di legalità con il principio di sussidiarietà previsto al primo comma dell'art. 118, dichiara che il principio di legalità legittima l'intervento del legislatore nazionale nei casi di concorrenza di competenze «per una compiuta disciplina degli aspetti organizzativi e procedurali connessi alle funzioni assunte in sussidiarietà, non potendo 'logicamente' tale disciplina [provenire] da apporti differenziati delle singole Regioni». Si combinano così il principio di sussidiarietà con quello di legalità per trovare il presupposto che giustifichi la competenza del legislatore statale rispetto a funzioni amministrative che richiedono «l'esercizio unitario a livello nazionale». Una deroga di questo tipo all'ordine delle competenze è però solo giustificata qualora vi si affianchi anche la previsione di strumenti di tipo collaborativo per le funzioni esercitate a livello nazionale¹³⁷. Bisogna far attenzione però a non far coincidere, come invece fa la Corte, il principio della collaborazione con quello della sussidiarietà; bisogna invece considerare il primo come un principio autonomo e che trova la sua fonte e la sua garanzia in sedi diverse rispetto al secondo¹³⁸. Per poter legittimamente derogare al sistema costituzionale per interessi unitari bisogna allora obbligatoriamente, ed è qui che la leale collaborazione trova la sua massima espressione, ricorrere a moduli cooperativi derivanti dal principio, quale in particolare l'intesa¹³⁹.

Vediamo allora quali significati possono essere attribuiti alla leale collaborazione e di seguito quali sono le sue concrete applicazioni e in quali strumenti e moduli cooperativi trova la sua espressione.

1.2.3 Leale collaborazione: significato

Si ritiene centrale per il lavoro qui presente il concetto della «modellistica delle forme della collaborazione» (Bertolino), intendendo con ciò tutti quei possibili significati e contenuti che astrattamente il principio di collaborazione può e deve assumere all'interno dell'ordinamento giuridico¹⁴⁰. La leale collaborazione secondo questa casistica può assumere tre diverse vesti: può essere visto come principio

¹³⁶A. ANZON, Flessibilità dell'ordine delle competenze legislative e collaborazione tra Stato e Regioni, in giur. cost., 2003, 2782 ss.

¹³⁵ *Ibid*.

¹³⁷ A. ANZON, Flessibilità, cit., 2782 ss.

¹³⁸ *Ibid*

¹³⁹ R. BIFULCO, voce Leale Collaborazione, cit., 3362.

¹⁴⁰ C. BERTOLINO, *Il principio di leale collaborazione nel policentrismo del sistema costituzionale italiano*, Torino, 2007, 53.

informatore dell'intero sistema giuridico, come principio politico o inerente i rapporti più prettamente politici e ancora, come principio dalla natura finalistica.

In primo luogo la leale collaborazione può assumere la natura di principio informatore dell'intero ordinamento giuridico e fungere così da «orientamento e direttiva di carattere generale e fondamentale, desumibile implicitamente dalla connessione sistematica, dal coordinamento e dalla intima razionalità» delle disposizioni del testo costituzionale, concorrendo a formare e caratterizzare il tessuto di fondo dell'ordinamento giuridico vigente su un territorio e trovando anche una coerenza con l'intero assetto costituzionale. Proprio in quanto principio ha solo una potenziale capacità espansiva che si configura solo a posteriori e non a priori. Bisogna mettere il principio in relazione a dei casi specifici e a una connessa attività legislativa per trovare l'ambito in cui il valore del principio possa manifestarsi operativamente. Capiamo quindi che leale collaborazione è principio funzionale e strumentale all'ordinamento ma che richiede, per la sua configurazione, il contributo del sistema politico-istituzionale. È infatti il legislatore che deve, con la sua attività, porre in essere dei casi specifici ai quali la leale collaborazione possa e debba conformarsi. Il principio in quanto ad efficacia indiretta indica la direzione verso cui l'ordinamento dovrà tendere¹⁴¹. È allora a questo significato che ricolleghiamo quella funzione interpretativa e integratrice del principio142, particolarmente interessante per la ricerca che qui si sta svolgendo.

La leale collaborazione può poi assumere, in una prospettiva dinamica, le vesti di principio politico caratterizzante più direttamente i rapporti tra i diversi livelli politici istituzionali, tra diversi ordinamenti o tra diversi livelli di governo. Ciò significa che secondo il principio di leale collaborazione, in capo a un caso specifico, vada tenuta una volontà politica unitaria, congiunta e partecipata. Il contenuto della decisione che va presa deve essere il frutto di un processo rispettoso di questo principio ma che già a priori era presupposto dalle parti, come principio informatore. Tutti i soggetti che sono inseriti nel sistema dell'ordinamento dello Stato devono indicare le sedi adeguate dove possono essere esercitate queste procedure e queste condizioni operative perché il principio possa essere rispettato ed attuato. «La collaborazione di tipo politico comporta una integrazione che implica una commistione di competenze, una contitolarità delle attribuzioni e una condivisione delle funzioni»¹⁴³.

Vi è poi una terza accezione secondo cui può essere intesa la leale collaborazione; infatti può essere vista anche come principio dalla natura finalistica o di risultato, concernente unicamente le modalità di esercizio delle competenze già esistenti. Significa che il principio dovrà operare per la «codeterminazione e la condivisione degli obiettivi e dei risultati che ciascun soggetto dovrà poi perseguire separatamente nell'esercizio delle rispettive competenze». In questa prospettiva le parti interessate al processo decisionale dovranno si tenere una metodologia procedurale improntata alla leale collaborazione ma per arrivare a stabilire un obiettivo comune da perseguire. In questa accezione finalistica, il principio si relaziona alle modalità di

¹⁴¹ C. BERTOLINO, *Il principio*, cit., 55.

¹⁴² R. BIFULCO, voce *Leale collaborazione*, cit., 3356 ss.

¹⁴³ C. BERTOLINO, *Il principio*, cit., 56-57.

esercizio di ciascun soggetto inserito nella procedura che va esercitata rispettando le competenze altrui e che garantisce il funzionamento del sistema stesso. Si obbliga così ciascun soggetto coinvolto nel sistema statale di separazione delle competenze a un'apertura verso l'altro e al raggiungimento di un risultato comune che rispetti le competenze di ogni livello¹⁴⁴.

1.2.4 Forme e strumenti della leale collaborazione

Dopo aver compreso quali sono i possibili significati attribuibili al principio della leale collaborazione cerchiamo ora di comprendere con quali forme e quali strumenti si realizza concretamente sul piano politico, giuridico e amministrativo. Gli strumenti che si offrono ai diversi livelli di governo per attuare una collaborazione verranno di seguito elencati così da offrire al lettore una prima panoramica sul tema; si parte da quelle forme in cui il principio svolge una funzione di mero ausilio come la richiesta di parere, proposte, consultazioni o reciproche informazioni. Vi sono poi degli altri strumenti come il coordinamento dell'esercizio delle diverse funzioni o l'intesa, per i quali, la leale collaborazione, svolge un ruolo primario e permette di raggiungere una pariordinazione tra le parti interessate. È il legislatore che decide di volta in volta quale sia lo strumento tra questi più adeguato al raggiungimento dello scopo prefissato, ma la Corte Costituzionale vigila, comunque, sulla scelta in quanto organo deputato a valutare la ragionevolezza e legittimità costituzionale rispetto agli interessi che di volta in volta vengono in gioco¹⁴⁵.

Le sede principe in cui la collaborazione tra Stato e Regione può concretamente operare è quella delle conferenze, ovvero quel luogo di raccordo tra diversi livelli istituzionali e che risulta essere l'unico luogo in cui la cooperazione può effettivamente svolgere i suoi effetti. Le conferenze ad oggi operanti sono: la Conferenza Stato-Regioni affiancata dalla Conferenza Stato-Città e dalla Conferenza unificata. L'operare di questi sedi istituzionali della cooperazione si è spinto da un nucleo iniziale di emanazione di singoli, specifici atti amministrativi all'adozione di un numero indeterminato di atti politici. Nelle conferenze vanno definendosi sempre più situazioni di rilievo non indifferente, anche quelle della più alta politica e infatti nella prassi di questi strumenti si vede come, all'ordine del giorno, vi siano questioni¹⁴⁶ che toccano fondamentali interessi regionali e nazionali¹⁴⁷.

¹⁴⁶ In questo senso ci si chiede se sia un vantaggio oppure uno svantaggio la partecipazione statale all'interno del meccanismo delle conferenza o se magari sarebbe meglio lasciare solo la spazio alla gestione delle questioni regionali e locali cfr. A. ANZON, *I poteri*, cit.

¹⁴⁴ C. BERTOLINO, *Il principio*, cit., 58.

¹⁴⁵ A. ANZON, *I poteri*, cit., 191.

¹⁴⁷ R. BIN, La "leale collaborazione" tra prassi e riforme, in Le Regioni, 2007, 394.

La Corte Costituzionale stabilisce che all'interno di queste sedi il principio debba assumere come contenuto minimo quello del rispetto assoluto del procedimento da cui discende direttamente il dovere giuridico di cooperare lealmente per lo scopo a cui la procedura era finalizzata¹⁴⁸. Le conferenze stesse sono state considerate dalla Consulta uno strumento necessario per la corretta e piena realizzazione del principio.

È l'intesa il principale tramite di realizzazione del principio della leale collaborazione. È infatti ritenuta «il mezzo più efficace e penetrante di partecipazione delle Regioni ad atti dello Stato perché [...] costituisce una forma di paritaria codeterminazione del contenuto di questi»¹⁴⁹. L'intesa è stata oggetto di grande interesse da parte di dottrina e giurisprudenza in particolare per quanto riguarda le sue declinazioni di intesa 'forte' e intesa 'debole', tema su cui si rimanda ai riferimenti bibliografici, non essendo questa la sede più adeguata per una approfondita analisi del meccanismo di adozione dell'intesa¹⁵⁰.

La critica che si può muovere è come, in un sistema come quello italiano dove manca una camera territoriale, come è invece presente in Germania, il sistema delle conferenze risulti altamente inadeguato per sostenere, da solo, tutto il peso delle relazioni intraterritoriali e per fungere come unica sede di espressione del principio di leale collaborazione, inteso come principio politico e non informatore di tutti rapporti giuridici¹⁵¹. In altri sistemi infatti le conferenze non sono un'alternativa ma coesistono con le camere territoriali¹⁵².

In conclusione si sottolinea come sia poco usuale in dottrina come in giurisprudenza una prospettiva della leale collaborazione a livello orizzontale, quindi tra Regioni. Vi si trovano solo alcuni accenni nelle elaborazioni riguardanti l'art. 117 Cost. laddove si prevede che la Regione ratifichi con legge le intese con altre Regioni «per il migliore esercizio delle proprie funzioni, anche con individuazione di organi comuni»¹⁵³.

Una visione della leale collaborazione come principio di governo dei rapporti tra le Regioni è però, per il tema in esame, il federalismo fiscale, particolarmente rilevante in quanto è proprio nei meccanismi di perequazione finanziaria tra Regioni che si sostanzia, a nostro parere, la leale collaborazione in funzione di una unitarietà

¹⁵⁰Il problema principale che si pone relativamente allo strumento delle intese è quello di stabilire delle conseguenze in caso di una loro mancata realizzazione e per la mancanza di un'adeguata disciplina normativa, la giurisprudenza costituzionale ha distinto le figure dell'intesa forte e dunque quella per cui la mancata conclusione impedisce l'ulteriore corso del procedimento di adozione dell'atto finale; se è invece un'intesa debole a non essere portata a termine la sua mancata conclusione può essere superata unilateralmente da parte dello Stato purché con una congrua motivazione e dopo un effettivo e leale confronto con le regioni .Per un approfondimento sull'intesa si possono vedere A. COSTANZO, Aspetti problematici delle intese fra Stato e Regioni, in Dir. e società, 1983, 447; A. D'ATENA, Sulle pretese differenze tra intese "deboli" e pareri nei rapporti tra Stato e Regioni in Giur. cost., 1991, 3908.

¹⁴⁸ Così Corte Cost. sent. 379/1992 e 242/1997.

¹⁴⁹ A. ANZON, *I poteri*, cit., 193 ss.

¹⁵¹ G. FERRAIUOLO, *Diritti*, cit., 5.

¹⁵² Altre critiche possono essere rivolte al sistema delle conferenze, per queste si veda A. ANZON, *I poteri*, cit. ed anche per un maggiore approfondimento in tema di conferenze intergovernative.

¹⁵³ A. ANZON, *I poteri*, cit., 203-204.

nazionale che andrebbe altrimenti scalfita, a scapito delle Regioni finanziariamente più deboli. Si avrà senz'altro modo di affrontare più nel dettaglio il tema del federalismo fiscale e in particolare della perequazione orizzontale per poi effettuare delle riflessioni più approfondite proprio a questo riguardo.

1.3 Conclusioni

Quando si discute comparativamente di due sistemi bisogna evitare di incorrere nell'errore di chiudersi nella propria particolarità come anche in quello di considerare facile l'importazione di modelli o di istituti da un sistema a un altro, senza tenere conto delle differenze intercorrenti tra i modelli presi in esame¹⁵⁴. La comparazione ci aiuta a favorire una migliore conoscenza del nostro ordinamento e a relativizzare le categorie giuridiche e a razionalizzarne l'impiego; nel diritto pubblico però, a differenza di quanto accade nel diritto civile, la comparazione risulta più complessa in quanto è fortemente caratterizzata dal contesto politico e dalle scelte istituzionali del panorama all'interno dei quali ci si muove¹⁵⁵.

Questa brevissima premessa è il punto di partenza da cui partire nel tirare le fila di quanto sin qui visto.

Bisogna innanzitutto ricordare come tra federalismo (tedesco) e regionalismo (italiano) intercorrano delle differenze sia a livello di origini storiche, sia a livello di funzionalità operativa. Nonostante questo però, tra i due modelli, possono ravvisarsi degli elementi di similitudine e sotto certi aspetti possono anche essere fatti coincidere¹⁵⁶, rendendosi così strutture adeguate ad essere comparate.

Entrambi i modelli presentano una struttura basata sull'articolazione territoriale del potere di governo distinguendosi dallo Stato centrale; all'interno di questo fenomeno una federazione nasce, così come abbiamo avuto modo di vedere in Germania, da un'unione di Stati prima indipendenti e non dal decentramento di uno Stato prima centralizzato, a cui invece consegue generalmente un modello di tipo regionale¹⁵⁷. A riprova di ciò ricordiamo che il federalismo tedesco ha fondamento nell'origine intergovernativa tra gli Stati e che l'accentramento sempre maggiore è stato necessario per garantire la tutela dei diritti fondamentali su tutto il territorio. L'unità d'Italia non fu invece frutto di un processo federativo, infatti il regno di Sardegna assorbì gradualmente sotto il suo 'dominio' le entità preunitarie andando a

¹⁵⁴ V. ONIDA, *Il modello tedesco: analogie e differenze con l'Italia* in Federalismo modello Germania, a cura di M. Degni, G. Iovinella, Roma, 1995, 73.

¹⁵⁵ A. GRAGNANI, Il nuovo ordine delle competenze legislative e le giurisdizione costituzionale sui titoli di competenza nella riforma del federalismo fiscale tedesco, in I cantieri del federalismo in Europa, a cura di A. d'Atena, Milano, 2008.

¹⁵⁶ D. SCHEFOLD, *Il federalismo tedesco e la sua riforma*, in *I cantieri*, cit., 74.

¹⁵⁷ *Ibid*.

definire così un assetto statale unitario e centralizzato. L'esigenza di costruire un modello regionale in Italia si fece largo nel secondo dopoguerra e fu per questo previsto all'interno del testo costituzionale, ma questa struttura cominciò a operare concretamente solo negli anni settanta tramite la legislazione ordinaria e con un intervento importante della giurisprudenza costituzionale. Questo modello di regionalismo ha ricevuto, come già si è avuto modo di vedere precedentemente, numerose critiche che hanno portato il legislatore inizialmente alla riforma Bassanini e poi alla riforma costituzionale del titolo V del 2001, processo di riforma che ha notevolmente modificato l'assetto istituzionale nazionale e ha, da diversi punti di vista, cercato di avvicinare la struttura 'cooperativa' del regionalismo italiano a quella del federalismo tedesco, prendendola in qualche modo a modello 158.

Dunque, origini cronologicamente e sistematicamente diverse ma che hanno portato entrambe le nazioni a cercare, oggi, un assetto istituzionale adeguato ad affrontare i problemi socio-economici che si pongono a livello globale.

La struttura governativa tedesca si caratterizza per «una collaborazione intergovernativa, a livello esecutivo [...], dei 'Länder' tra loro, che ruota intorno a un organo unico nel panorama comparato, [...]: il 'Bundesrat'». La struttura istituzionale è di tipo integrato nel quale la federazione non può operare e sussistere senza l'attività dei 'Länder' che partecipano alla fase decisionale e sono «i padroni della fase esecutiva». Neanche i 'Länder' possono esistere senza il 'Bund' da cui provengono quelle scelte che poi gli Stati membri devono provvedere a porre in essere e dove si trovano gli organi decisionali di massimo livello¹⁵⁹. Questo sistema si discosta così da quel sistema 'duale' presente negli Stati Uniti che si caratterizza invece per la presenza parallela delle stesse strutture amministrative a livello statale e federale. «La proposizione dello schema duale appare inadeguata laddove sussistano, nei diversi contesti territoriali, profondi divari di condizioni economiche, sociali e di efficienza dell'azione dei pubblici poteri. In tali casi infatti la competizione si tramuterebbe nella sopraffazione delle Regioni forti nei confronti di quelle deboli. Un simile modo di intendere l'autonomia finirebbe con l'alimentare [...] tensioni disgregatrici, rischiando di compromettere irreparabilmente il valore dell'unità» 160. Trovare un giusto equilibrio tra competizione e cooperazione è infatti il punto cruciale dell'attività del legislatore e della giurisprudenza costituzionale in Germania e in qualche misura interessa e dovrà interessare sempre più intensamente anche le istituzioni italiane ma non sempre le soluzioni proposte sono adeguate a sostenere il sistema e l'estrema velocità con cui si evolve.

Dalla ricostruzione sopra vista si capisce come e per quali motivi il sistema federale tedesco sia connotato da strutture cooperative e collaborative, tra 'Länder' e 'Bund' e tra i 'Länder' stessi, che vanno a creare delle connessioni tra i diversi livelli di governo, meccanismi a loro volta previsti espressamente nella Costituzione e che rendono possibile definire il modello di federalismo tedesco come cooperativo e che si sorregge, come addietro si è avuto modo di vedere, sul principio della 'Bundestreue'. Ma questo sistema ha incentivato un intreccio tra le politiche dei

¹⁵⁸ A. ANZON, *I poteri*, cit., 33.

¹⁵⁹ F. PALERMO- J. WOELK, Germania, cit., 31.

¹⁶⁰G. FERRAIUOLO, *Diritti*, cit., 17.

diversi livelli che ha notevolmente ridotto l'efficienza di questa struttura e che ha progressivamente svuotato l'autonomia e la responsabilità dei 'Länder', creando dei malcontenti su tutti i livelli. È allora in questo senso che vanno a operare le riforme del federalismo del 2006 e del 2009 che hanno modificato profondamente il riparto delle competenze legislative rispetto a com'erano previste precedentemente, eliminando completamente le competenze di cornice, ridisegnando in gran parte le competenze concorrenti e rivedendo la costituzione finanziaria e il sistema di perequazione fiscale.

In Italia l'affermazione di un modello di tipo cooperativo sorge dal bisogno di contemperare il valore dell'autonomia con quello dell'unità-uguaglianza superando così i limiti di quella struttura regionale duale e garantista prevista nella Costituzione del '48 e dal tentativo di risolvere il problema della tensione tra autonomia (legislativa) e coordinamento centrale (legislazione sui principi). Ma si cercherà di capire se l'applicazione di un modello di questo tipo, che è in linea con gli obiettivi prefissati dalla riforma del titolo V, potrebbe portare in qualche modo alle inefficienze che si sono presentate nel sistema di governo tedesco.

La domanda sorge spontanea: come si pongono allora, all'interno di questi fragili equilibri, i valori della 'Bundestreue' e della leale collaborazione?

Riprendendo il discorso compiuto addietro vediamo con quali analogie e quali differenze i principi della 'Bundestreue' e della leale collaborazione¹⁶¹ si sono evoluti e si sono affermati all'interno di questi impianti costituzionali, per poi avere una panoramica completa e rispondere al quesito che ci siamo posti. La 'Bundestreue' trova ancora un suo spazio? O semplicemente non è più attuale?

Il principio è nato dalla dottrina tedesca, in particolare grazie all'intervento di Rudolf Smend, e ha trovato nella giurisprudenza costituzionale del BVerfG terreno fertile su cui mettere radici e crescere. Nonostante però la giurisprudenza del tribunale costituzionale tedesco abbia elaborato una teorizzazione della 'Bundestreue' molto più completa di quanto abbia fatto la Corte Costituzionale italiana con il principio della leale collaborazione, in Germania non è mai stata data attuazione scritta e concreta del principio all'interno della Carta Costituzionale. In Italia invece il principio di leale collaborazione non è rimasto un principio di stampo giurisprudenziale, anche se la Consulta ha avuto un ruolo primario nella sua evoluzione; nel 2001 infatti, con la riforma del titolo V, il legislatore costituzionale ha inserito nel testo della Carta fondamentale un riferimento espresso alla leale collaborazione. Il riferimento costituzionale è però di carattere puntuale, e non generale, infatti si riferisce espressamente solo al potere di sostituzione statale al governo regionale qualora quest'ultimo non adempia agli obblighi facentigli capo e che vanno a toccare interessi nazionali a carattere generale. Quindi anche a fronte dell'intervento costituzionale è comunque la giurisprudenza della Consulta che è dovuta intervenire ulteriormente per andare a spiegare come il principio abbia

¹⁶¹ Bisogna tenere presente, come già è stato detto, che leale collaborazione e 'Bundestreue' non possono essere considerati concetti completamente coincidenti tra loro, infatti non sono la esatta traduzione l'uno dell'altro, ma per l'ambito che qui interessa possono essere analizzati parallelamente.

invece, interpretando il modello generale di regionalismo cooperativo, carattere generale e come vada applicato a tutti i rapporti intercorrenti tra Stato e Regione La 'Bundestreue' e la leale collaborazione hanno in comune il carattere interpretativo che rivestono sui rapporti tra le diverse componenti dello Stato. Infatti abbiamo avuto modo di vedere come in Germania il principio operi nel senso di unire sotto lo stesso ordine costituzionale le diverse componenti del 'Bundesstaat' e per garantire ciò concretizza diversi diritti ed obblighi che ricadono in capo al 'Bund' e ai 'Länder'. Tramite l'interpretazione, la giurisprudenza costituzionale individua nelle regolamentazioni normative, in via accessoria, tutti i doveri giuridici che dovranno essere rispettati per non violare l'obbligo di fedeltà al 'Bund'. Infatti la 'Bundestreue' si pone quale limite all'esercizio arbitrario delle competenze assegnate ai diversi livelli che dovranno sempre usarle nell'ottica di un interesse superiore e generale, l'interesse dell'insieme delle componenti federate. Alcuni tra i concreti doveri che sono stati desunti dal principio sono il dovere di assistenza e informazione reciproca che devono esserci tra le componenti federate, l'obbligo di rispettare la 'Bundestreue' anche all'interno degli aspetti procedurali delle trattative tra Stati ed inoltre un dovere all'azione comune per le questioni concernenti interessi generali¹⁶².

Se in Germania la 'Bundestreue' influisce più sul modo di esercizio delle competenze, in Italia la leale collaborazione agisce anche sul coordinamento delle diverse competenze cercando di superare la separazione tra i livelli, spingendo a creare delle sedi adeguate per la collaborazione e la cooperazione. La leale collaborazione certamente opera diversamente anche perché ci si trova di fronte a un sistema regionale distante dal modello federale, ma non per questo ricopre un ruolo troppo lontano da quello della 'Bundestreue'. Leggendolo come principio informatore dell'intero sistema giuridico e di principio che obbliga a un processo politico rispettoso di tutte le parti in gioco, troviamo delle importanti analogie con il principio nel sistema tedesco, non tralasciando di ricordare poi il ruolo che ha sull'esercizio delle competenze, che non deve andare a scapito degli interessi generali dello Stato. Certo il sistema italiano, in quanto privo di una camera territoriale, deve trovare degli strumenti diversi per far operare il principio nel sistema costituzionale e in questo senso va visto il sistema delle conferenze e l'incisivo strumento dell'intesa.

Pensiamo, rispondendo così ai quesiti che sopra ci siamo posti, che il principio della leale collaborazione e quello della 'Bundestreue', forti del loro carattere interpretativo e di volta in volta adattabile ai rapporti che si vengono a creare tra istituzioni, dovrebbero essere letti più come criteri che possono tutelare e porre in equilibrio il raggiungimento degli interessi particolari e dell'armonica composizione delle asimmetrie e delle differenze, caratteristiche intrinseche della nostra società pluralista, con l'unità (interesse generale e di rango costituzionale) e con la tenuta del sistema complessivo. I principi sin qui analizzati non perdono allora di attualità oggi, in una società globalizzata che dirige le sue componenti verso modelli sempre più competitivi e autonomistici, garanti di una maggior efficienza economica; infatti, 'Bundestreue' e leale collaborazione, per la loro elasticità ed adattabilità alle diverse

¹⁶² J. PIEROTH, Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland, Kommentar, München, 2009, 485-486.

situazioni, potrebbero essere l'ago della bilancia che, di volta in volta, decide se una determinata regolamentazione legislativa sia in linea con le tendenze competitive e di responsabilizzazione delle autonomie ma che contemporaneamente non si traduca in una sopraffazione delle componenti dello Stato più forti nei confronti di quelle più deboli, evitando così tensioni disgregatrici e rimanendo di conseguenza all'interno di quanto previsto dal dettato costituzionale.

Siamo allora dell'idea che in Italia, in un momento come quello attuale in cui le spinte federaliste stanno, forse, portando a un nuovo assetto istituzionale (almeno dal punto di vista finanziario), si debba prendere spunto dall'esperienza cooperativa e collaborativa tedesca; questo però, e qui ci rifacciamo all'opera di Anzon, deve tenere conto anche dei disagi che il modello ha causato in Germania. Si continuano ad apprezzare i vantaggi dei mezzi collaborativi come strumento di risoluzione delle continue e complesse interferenze tra competenze, ma bisogna guardare con cautela ad un loro eccessivo espandersi nella prassi che rischierebbe di produrre uno stato di incertezza e imprevedibilità del riparto delle competenze, nonché di ampliare in modo smisurato l'area di deresponsabilizzazione delle decisioni dei diversi livelli a scapito della trasparenza, pericoli che in Italia, per le condizioni socio-economiche presenti, avrebbero conseguenze peggiori di quanto accaduto in Germania¹⁶³.

È allora qui che l'esperienza straniera deve fungere da modello per quella nazionale con particolare riferimento alla costruzione ed applicazione di un federalismo fiscale che trovi un giusto equilibrio tra competizione e cooperazione; tra responsabilità, diversificazione e assistenza tra le diverse componenti dello Stato.

¹⁶³ A. ANZON, *I poteri*, cit., 202.

CAPITOLO 2 Federalismo fiscale

2.1 Germania

2.1.1 Tratti evolutivi del federalismo fiscale tedesco e la 'Finanzverfassung'

In ogni ordinamento federale, come peraltro anche in ogni ordinamento regionale, è essenziale che i diversi livelli di governo dispongano di sufficienti risorse per finanziare le attività loro attribuite ed è per questo necessario che nella Costituzione sia contemplata una corrispondenza tra distribuzione delle funzioni e regolamentazione delle competenze finanziarie¹. È infatti fondamentale, per la definizione del tipo di federalismo che si andrà a innestare su un territorio, stabilire come verrà distribuito il potere nel settore della tassazione, della distribuzione delle entrate statali, della ripartizione della competenza tributaria e di come verrà effettuata la perequazione. Queste decisioni sono essenziali per creare un sistema federale stabile ed efficiente².

La Legge fondamentale tedesca, infatti, contiene sin dalla sua origine un capitolo interamente dedicato alle finanze e che, dal 1949 ad oggi, è stato oggetto di molteplici revisioni. Il termine 'Costituzione finanziaria' è entrato stabilmente nel linguaggio giuridico tedesco sin dalla promulgazione della GG anche se il termine non compare mai espressamente nel testo della Legge fondamentale; il titolo X che regola la materia finanziaria non è infatti rubricato 'Finanzverfassung', bensì 'Finanzwesen'3.

Vediamo allora quali sono le norme della Legge fondamentale che la costituiscono e che qui di seguito verranno prese come oggetto di analisi⁴:

- Art. 104a Ripartizione dei compiti: stabilisce il principio di separazione sul potere di decisione e di spesa di 'Bund' e 'Länder' e le rispettive eccezioni a questa regola.
- Art. 104b Aiuti finanziari per investimenti di particolare rilievo: in cui vengono disciplinati i criteri e i casi in cui il 'Bund' può intervenire ad aiutare finanziariamente gli Stati membri.
- Art. 105 Competenze legislative: sulla distribuzione del potere impositivo.
- Art. 106 Ripartizione delle imposte: riparto verticale del gettito tra il 'Bund' e i 'Länder' e previsione di quelle imposte esclusive del 'Bund' a cui compartecipano i 'Länder' e i comuni.
- Art. 106a Sovvenzioni del 'Bund' per il trasporto pubblico di persone.
- Art. 107 Perequazione finanziaria: in cui si prevede il riparto orizzontale, tra i 'Länder', del gettito dei proventi delle imposte, loro assegnati con la divisione verticale ed inoltre vengono disciplinate, la perequazione fiscale orizzontale e

¹ P. PALMARINI, Federalismo fiscale in Germania. Il sistema della perequazione orizzontale e verticale, in: http://rivista.ssef.it/site.php?page=20040528122948853&edition=2010-02-01#_ednref16

² J. WIELAND, Problemi del federalismo fiscale, in Le Regioni, 2000, 391.

³ P. PALMARINI, Federalismo, cit.

⁴ Interessante la panoramica che ci fa notare la completezza e l'attenzione ai singoli punti del federalismo fiscale soprattutto confrontandola con l'estrema sinteticità e la poca esaustività dell' art. 119 Cost. che è la norma che si occupa, nell'ordinamento italiano, del federalismo fiscale. Cfr. V. LOSCO, *Il federalismo*, cit., 11-22.

verticale (trasferimenti federali senza vincolo di destinazione). È questa norma quella che, per il tema qui trattato, risulta più interessante e sulla quale si giocano gli equilibri tra solidarietà e autonomismo.

- Art. 108 Amministrazione finanziaria: sulla riscossione delle imposte.
- Artt. 109- 114 sull'amministrazione del bilancio.

Klein dà una definizione di Costituzione finanziaria, che qui riportiamo, intendendola come «l'ordinamento fondamentale dell'autorità finanziaria dello Stato disciplinato nella legge fondamentale – esercitata attraverso i poteri legislativo, esecutivo e giudiziario – nonché la sua suddivisione federale e le sue garanzie comunali così come il sistema tributario»⁵.

Finita la seconda guerra mondiale, nel momento della redazione del 'Grundgesetz', venivano a confrontarsi due spinte differenti che si sostanziavano nei due diversi modelli di federalismo proposti per lo stato tedesco; le forze alleate proponevano un sistema che garantisse una netta separazione di compiti, di entrate e di spese per assicurare così una gestione separata delle uscite che venivano sostenute rispettivamente dal 'Bund' e dai 'Länder' per assolvere alle loro funzioni. Il 'Parlamentarischer Rat', invece, auspicava che il sistema tendesse più verso un impianto di tipo centralistico, per cui fosse la Federazione a gestire la materia finanziaria, introducendo aliquote tributarie uguali e cercando di favorire una maggior connessione tra i livelli e un più alto livello di compartecipazione piuttosto che un alto grado di separazione. Tra le due tendenze quella che infine prevalse e venne così a trovarsi nella Costituzione fu la posizione degli alleati, e così, nell'impianto originario della GG tedesca, si trova una netta separazione delle competenze tra i diversi livelli e sul piano finanziario una divisone del potere di imposizione tra 'Bund' e 'Länder'⁶

Nel 1955 venne emanata la prima legge federale sui meccanismi di riparto del gettito che modificava la perequazione finanziaria verticale, basata sulla fissazione annuale della quota federale delle imposte sui redditi, introducendo, da un lato, una quota fissa per le entrate del 'Bund' e, dall' altro, clausole di revisione e sicurezza nel caso di una sua modificazione⁷. La riforma introduceva anche un sistema di contributi federali agli Stati membri e oltre ad un regime di compartecipazione per l'imposta sul reddito delle persone fisiche e sugli utili delle società commerciali. Per quanto il criterio separatista venisse riaffermato, si può però intravedere la riemersione di quelle tendenze egualitarie e centraliste che il 'Parlamentarischer Rat' non era riuscito a far inserire nella Costituzione finanziaria nel 1949⁸.

È con la 'grosse Finanzreform' del 1969 che viene concretamente introdotto il federalismo cooperativo accentuando ulteriormente l'interconnessione presente tra i livelli di governo. La riforma introduce gli artt. 91a e 91b GG (compiti comuni) di cui già si è avuto modo di trattare, e interviene sulle relazioni finanziarie. La riforma in questione, infatti, fornisce nell'art. 104a GG le indicazioni in merito a sovvenzioni

⁵ F. KLEIN, Il Bund e i Länder secondo la Costituzione finanziaria posta dalla legge fondamentale, in Amministrazione, 1996, 53.

⁶ V. LOSCO, Il federalismo fiscale in Germania, Milano, 2005, 11-22.

⁷ M. DEGNI- G. IOVINELLA, *Il federalismo*, cit., 25.

⁸ V. LOSCO, *Il federalismo*, cit., 11-22.

e finanziamenti erogati dalla Federazione a sostegno delle attività dei 'Länder' derogando così ampiamente al principio di separazione9. Nel quarto comma di questo articolo viene introdotto il principio perequativo che ha introdotto la possibilità del 'Bund' di concedere ai 'Länder' aiuti federali nei casi che presentino carattere straordinario e non incidano sulla ripartizione del gettito delle imposte comuni¹⁰. Anche il sistema della compartecipazione viene potenziato in due sensi: da una parte il gettito dell'imposta sul valore aggiunto viene condiviso tra i diversi livelli di governo e, dall'altra, viene dato il diritto ai comuni di ricevere una parte dell'imposta sul reddito delle persone fisiche.

Si è, in questo percorso evolutivo, partiti da un'applicazione molto severa del sistema di separazione per quanto riguarda competenze e poteri di spesa (imposto per le ragioni storiche che si sono viste sopra) per arrivare a quello che è stato definito ed è tuttora conosciuto come federalismo cooperativo, caratterizzato da misure di cofinanziamento e da un'amministrazione congiunta¹¹.

Il modello così innestatosi, di federalismo cooperativo, finì però, dopo la riunificazione tedesca nel 1990, per risultare inadeguato o meglio non soddisfacente per i 'Länder' tedeschi, in particolare per quelli più ricchi, dato il profondo divario presente tra questi e quelli orientali, facendo emergere la necessità di una perequazione orizzontale, caratteristica propria del federalismo solidale e cooperativo. Con l'adesione dei 'Länder' orientali alla RFT venne meno l'omogeneità sociale, economica e politica che fino a quel momento era stata presente sul territorio tedesco, dando così inizio a una crisi del sistema di federalismo cooperativo, in particolare dal punto di vista finanziario¹²; si inserivano in questo modo in un sistema federale, costituito fino a quel momento da Stati tra loro omogenei, dei 'Länder' economicamente più deboli e con degli standard sociali e politici molto più bassi, creando così forti squilibri.

Si può trovare in questo panorama, come suggeriscono Degni e Iovinella, una similitudine con la situazione italiana, in particolare per quanto riguarda l'area del meridione che si trova in una condizione economica, politica e sociale molto più debole e, in un certo modo, arretrata rispetto alle condizioni del settentrione del paese¹³.

La cooperazione non si dimostrava in grado di dare una soluzione valida ai grandi problemi posti dalla riunificazione e per questo venne introdotto il fondo per l'unità tedesca (alimentato dal bilancio federale e da quello dei 'Länder' occidentali) in modo da fornire il sostegno necessario al fabbisogno finanziario degli Stati orientali. Questo scatenò, prevedibilmente, fortissimi malcontenti, in particolare tra gli Stati occidentali, più ricchi rispetto a quelli orientali. Le lamentele e le riserve spinsero a varare, nel 1995, un nuovo regime di perequazione (il cosiddetto patto di solidarietà, che sarebbe dovuto durare 10 anni) tendente all'uniformazione della dotazione

⁹ Ibid.

¹⁰ M. DEGNI- G. IOVINELLA, *Il federalismo*, cit., 27.

¹¹ V. LOSCO, *Il federalismo*, cit., 11-22.

¹² G. PICCIRILLI, Föderalismusreform e ruolo del Bundesrat: la genesi della revisione costituzionale tedesca del riduzione delle leggi "bicamerali", in **Amministrazione** http://amministrazioneincammino.luiss.it/wp-content/uploads/2010/04/15616_piccirilli.pdf ¹³ M. DEGNI-G IOVINELLA, *Il federalismo*, cit., 13.

finanziaria dei 'Länder', mettendo a confronto l'indice di capacità fiscale del singolo 'Land' con l'indice di perequazione. Questa disciplina trasferiva, fondamentalmente, tutto l'incremento della quota che sarebbe spettata ai 'Länder' ai soli Stati orientali che erano comunque già beneficiari di ulteriori aiuti provenienti dalla federazione per il sostegno della gestione politica e degli oneri pregressi¹⁴.

Nel 2001, in seguito a un importante intervento del Tribunale costituzionale federale (BVerfG)¹⁵, è stata varata una nuova legge sui parametri ('Maßstäbegesetz') e sulla base di questa nel 2005 è stata adottata una nuova legge che regola la perequazione fiscale verticale tra federazione e Länder economicamente più deboli e su quella orizzontale tra 'Länder'. Questa, riducendo i trasferimenti, consente di raggiungere una maggior differenziazione dei rendimenti economici dei 'Länder'¹⁶. In via di principio, questi strumenti dovrebbero cessare di essere utilizzati nel 2019, termine entro il quale il legislatore ha ritenuto che l'assetto socio-economico degli Stati orientali dovrebbe attestarsi sugli standard occidentali, compensando così gli enormi squilibri presenti nell'anno della riunificazione tra i territori della DDR e della BRD¹⁷. Un secondo patto di solidarietà è stato varato nel 2001 proprio per raggiungere l'obiettivo di ripianare le differenze; quest'ultimo però prevede un'attuazione basata più su trasferimenti di tipo verticale così da attenuare i malcontenti dei 'benestanti' 'Länder' sudoccidentali¹⁸.

Il problema che si è cominciato ad avvertire allora e che ancora oggi si pone, a cui le più recenti riforme del federalismo (2006 e 2009) hanno provato a dare una risposta, era quello di trovare un «bilanciamento fra solidarietà da una parte e responsabilità ed autonomia dall'altra»¹⁹, cercando così anche di mediare le diverse esigenze delle componenti eterogenee federali.

È del 2009, infatti, l'ultima riforma al federalismo finanziario tedesco, che, risultando essere molto tecnica, non va a toccare gli elementi strutturali di fondo del sistema federale e in questo senso, infatti, la raccolta e la distribuzione delle imposte la perequazione finanziaria rimangono immutate. La riforma vuole ridefinire però le regole per limitare l'assunzione di debiti da parte di 'Bund' e 'Länder' per arginare l'aumento del indebitamento pubblico. Così la federazione, in armonia col patto europeo di stabilità e crescita, potrà indebitarsi fino ad un tetto massimo (definito in tedesco 'Schuldenbremse') pari allo 0,35 percento del PIL annuale, mentre i 'Länder' non potranno in alcun modo contrarre debiti, se non per ipotesi particolari. Si prevede inoltre che gli aiuti finanziari federali ai 'Länder' siano possibili solo nei settori in cui la federazione ha competenza legislativa; così questa riforma tenta di porre un ulteriore freno a quelle inefficienze create dal modello cooperativo. Per quanto si tratti di una riforma tecnica, mira comunque all'obiettivo di portare in

¹⁴ J. WOELK, La Germania. Il difficile equilibrio tra unitarietà, solidarietà e (maggiore) competizione, in Federalismi fiscali e Costituzioni, a cura di V. Atripaldi e R. Bifulco, Torino, 2001, 196 ss.

¹⁵ Sentenza dell' 11 novembre 1999 BVerfGE 101, 158.

¹⁶ J. WOELK, «Modernizzare» lo stato federale tedesco: una fatica di Sisifo? in Le Regioni, 2005, 1128.

¹⁷ A. DE PETRIS, *Il federalismo fiscale nella repubblica federale di Germania*, in: http://www.astrid-online.it/il-sistema1/Studi-e-ri/Archivio-23/DePetris_Il-federalismo-fiscale-nella-Repubblica-Federale-di-Germania-Bologna-_2_.pdf

¹⁸J. WOELK, «Modernizzare», cit., 1129.

¹⁹ *Ibid*.

equilibrio le tendenze cooperative e competitive del relazioni finanziarie tedesche, separando i settori di competenza e i trasferimenti finanziari, rendendo più trasparente la ripartizione delle responsabilità per il mancato rispetto dei parametri economici richiesti²⁰.

2.1.2 Elementi caratteristici del federalismo fiscale tedesco: riparto delle competenze, distribuzione del gettito, perequazione orizzontale e verticale

La Costituzione finanziaria tedesca si caratterizza innanzitutto per la presenza di diversi principi che costituiscono il fulcro attorno a cui ruotano le disposizioni sui rapporti finanziari tra Federazione e Stati federati. Il primo articolo, che costituisce il capitolo X della GG (art. 104a), dispone che «il 'Bund' e i 'Länder' sostengano separatamente le spese derivanti dai compiti loro attribuiti», salvo quanto dispone diversamente la Legge Fondamentale. Ogni soggetto federato può finanziare solo se stesso e non può intraprendere attività che non sia in grado di sostenere. Si garantisce, attraverso questa disposizione, il c.d. principio di separazione per far sì che non si vengano a sovrapporre le competenze legislative o le entrate e le spese relative ai diversi livelli di governo. Direttamente dipendente da questo principio è il 'Konnessionsprinzip' (principio di corrispondenza tra responsabilità della spesa e dell'entrata) per cui il 'Bund' e i 'Länder' devono essere in grado di rispondere autonomamente alle spese che derivano dalla loro attività di governo. In questo senso si desume come vi sia una connessione tra le competenze e il potere di decisione sulle spese, tra mezzi finanziari e funzioni economiche attribuite. Anche il principio della 'Bundestreue' trova, nel contesto finanziario, un fondamento costituzionale: tutte le norme della 'Finanzverfassung' vanno comunque interpretate anche alla luce di questo principio di governo trovandone una lettura che non vada a violare l'altro principio costituzionale essenziale di ogni sistema federale, quello di autonomia²¹. Il principio di fedeltà federale trova infatti ampio spazio all'interno dalla disciplina costituzionale della materia finanziaria, soprattutto nelle disposizioni che regolano quelle forme di intervento finanziario a sostegno delle componenti più deboli della federazione, rendendo così il sistema solidale e tendente alla collaborazione e all'unitarietà²².

Innanzitutto vediamo come viene regolato il riparto di potestà legislativa in ambito tributario secondo l'art. 105 della 'Finanzverfassung'. La competenza legislativa in materia fiscale viene accentrata in capo alla federazione e questo con il preciso scopo anche di garantire una unità giuridica ed economica e una omogeneità nelle condizioni di vita di tutto il paese, come espressamente viene richiesto dalla Legge fondamentale negli artt. 28 e 106. Questa competenza è completamente esclusiva solo in materia di dazi doganali e monopoli fiscali. Le altre competenze infatti, per quanto ricadano in capo al 'Bund', vengono esercitate in maniera 'concorrente' nel senso che le leggi che «essa individua [danno] un potere primario dei 'Länder', salvo

²⁰ F. PALERMO, Recenti Sviluppi, cit., 85-86.

²¹ V. LOSCO, Il federalismo, cit., 11-22.

²² A. DE PETRIS, *Il federalismo*, cit.

il caso in cui l'intervento federale sia finalizzato alla realizzazione di condizioni equivalenti su tutto il territorio o alla tutela dell'unità giuridica o economica dello Stato»²³. Questa disposizione è così diventata il mezzo con cui addivenire a un crescente accentramento delle competenze legislative e dei poteri tributari in capo al 'Bund'. Uno strumento importante, che però attenua questo profilo di centralizzazione e permette una cooperazione con i 'Länder' anche in materia tributaria, è l'intervento del 'Bundesrat' nei processi decisionali inerenti le leggi federali in materia finanziaria.

I 'Länder' sono titolari esclusivi solo delle competenze in materia di imposte locali di consumo e di spesa che si distinguano da quelle federali²⁴.

L'art.106 prevede poi come deve essere ripartito il gettito delle risorse derivanti dai tributi tra i diversi livelli di governo ('Steuerverteilung'); questa suddivisione coincide in realtà solo parzialmente con la ripartizione delle competenze legislative. Infatti il modello viene caratterizzato da un quasi completo accentramento della potestà decisionale tributaria in capo al 'Bund' e da una ripartizione delle risorse provenienti dai tributi ripartita equamente tra la Federazione e gli Stati membri.

Originariamente, in conformità col sistema di netta separazione di competenze e attribuzioni previsto in Costituzione, il gettito delle imposte veniva suddiviso secondo un criterio coerente col il modello duale; i 'Länder' ricevevano le imposte dirette, la federazione riceveva le imposte indirette e i comuni ricevevano il gettito delle imposte di successione²⁵.

Tabella 1: ripartizione del gettito delle imposte più rilevanti in Germania nel 1949²⁶

SUDDIVISIONE DELLE ENTRATE NEL 1949				
	BUND	LÄNDER	COMUNI	
IRPEF		100		
(Einkommensteuer)				
IRES		100		
(Koerperschaftsteuer)				
IVA (Umsatzsteuer)	100			

Come abbiamo visto è con la riforma costituzionale della finanza pubblica che il principio di separazione è stato definitivamente sostituito con il sistema delle imposte congiunte²⁷.

²³ G. BIZIOLI, *Il Federalismo fiscale*, Soveria Mannelli, 2010, 23.

²⁵ H. SCHNEIDER, Federalismo fiscale in Germania, in Federalismo fiscale. Learning by doing, a cura di A. de Petris, Milano, 2010, 11.

²⁶ R. STURM, Föderalismus, Baden-Baden, 2010, 105.

²⁷ H. SCHNEIDER, Federalismo, cit., 11.

L'obiettivo di questa riforma, oggi ancora attuale, è permettere alla Federazione e agli Stati membri di usufruire di una dotazione finanziaria che gli permetta di far fronte ai compiti che gli sono assegnati in Costituzione ed è infatti questo l'unico modo per dare concreta attuazione alla statalità dei 'Länder', rendendoli autonomi ed autosufficienti²⁸.

Tabella 2: ripartizione del gettito delle imposte più rilevanti in Germania nel 1969²⁹

SUDDIVISIONE DELLE ENTRATE NEL 1969			
	BUND	LÄNDER	COMUNI
IRPEF	43	43	14
(Einkommensteuer)			
IRES	50	50	
(Koerperschaftsteuer)			
IVA (Umsatzsteuer)	70	30	

I principi sopra esposti, propri della riforma del 1969, influenzano ancora oggi il riparto del gettito delle entrate tributarie e la loro suddivisione tra i diversi livelli di governo. La prima è quella per cui le entrate devono essere ripartite paritariamente (rispetto alle responsabilità che vengono attribuite dalla Costituzione) per permettere ai livelli di governo di svolgere i loro compiti in maniera tendenzialmente paritaria. Inoltre, seconda conseguenza, è necessario ripartire le risorse in modo da fornire entrate indipendenti a tutti i diversi livelli di governo³⁰.

Le imposte principali, imposta sul reddito, imposta sulle società e imposta sul valore aggiunto, sono definite imposte congiunte o compartecipate in quanto (vedi tabella 3), il gettito derivante da queste, viene ripartito e affluisce in modo congiunto alla federazione e agli Stati membri con l'eccezione di una parte che affluisce nelle casse dei comuni. Le imposte sul reddito e le imposte sulle società sono equamente ripartite, mentre le quote derivanti dall'IVA sono determinate con legge federale approvata con il consenso del 'Bundesrat'. Si permette così ai 'Länder' di «coprire i costi necessari all'esercizio delle loro funzioni, e stabilire una giusta perequazione tra loro, evitando un'eccessiva pressione fiscale a carico dei contribuenti e garantendo un'uniformità delle condizioni di vita nel territorio federale»³¹.

Tabella 3: ribartizione del gettito delle imposte più rilevanti in Germania nel 2006³²

SUDDIVISIONE DELLE ENTRATE NEL 2006				
	BUND	LÄNDER	COMUNI	
IRPEF	42,5	42,5	15	
(Einkommensteuer)				
IRES	50	50		
(Koerperschaftsteuer)				

²⁸ J. WOELK, La Germania, cit., 193.

²⁹ R. STURM, Foederalismus, cit., 105.

³⁰ H. SCHNEIDER, Federalismo, cit., 12

³¹ H. SCHNEIDER, Federalismo, cit., 14.

³² R. STURM, Föderalismus, cit., 106.

Alcune fonti fiscali di entrata vengono ripartite in via esclusiva tra la Federazione e i 'Länder'. Al 'Bund' spettano i dazi doganali, la maggior parte delle accise, le imposte sui consumi, l'imposta per la circolazione stradale delle merci, le imposte sulle transizioni finanziarie, le addizionali all'imposta sul reddito o all'imposta sulle società e le imposte previste dall'Unione Europea. Oggi, i 'Länder', percepiscono il gettito della tassa di proprietà, dell'imposta sulle successioni, della tassa di circolazione sugli autoveicoli, delle tasse sulle transizioni che non affluiscono nelle casse della federazione, l'imposta sulla birra e sulle case da gioco. I comuni poi ricevono esclusivamente il gettito proveniente dalle imposte reali³³.

Possiamo così efficacemente definire il sistema tedesco come «un sistema di autonomia finanziaria, non tributaria, nel senso che i 'Länder' non possono incidere significativamente sulla disciplina dei singoli tributi, sebbene dispongano di una rilevante fetta delle risorse complessive»³⁴.

Bisogna ora affrontare il livello della perequazione fiscale disciplinato all'art. 107 GG. È con questa operazione che si apre la fase perequativa propriamente intesa e che si pone come un prolungamento della prima fase di distribuzione verticale e come un aggiustamento di questo meccanismo in funzione cooperativa e solidaristica³⁵.

Primariamente (comma 1) viene trattato il criterio di ripartizione delle entrate tra i diversi 'Länder' e dunque si stabilisce con quali principi deve essere ripartito orizzontalmente il gettito tributario.

Il gettito inerente le imposte esclusive dei 'Länder' e le quote spettanti dalla ripartizione delle imposte sul reddito delle persone fisiche e delle società sono ripartite tra i 'Länder' secondo il 'principio dell'origine locale' e cioè sulla base di quanto riscosso nel rispettivo territorio; così il 'Land', dopo che il 'Bund' ha trattenuto la quota se spettante (per quanto riguarda le imposte compartecipate), torna a ricevere quanto aveva riscosso da quell'imposta sul proprio territorio³⁶. Questo principio, sull'imposta sul reddito delle persone fisiche o giuridiche, viene temperato da alcune norme speciali che fanno in modo che ogni Stato riceva il gettito fiscale inerente all'imposizione sul reddito dei suoi abitanti³⁷.

Per l'IVA invece il criterio di ripartizione cambia, infatti la quota che spetterà al singolo 'Land dipende dal criterio demografico e non dalla quantità di gettito raccolta effettivamente sul territorio, consentendo così una prima forma di riequilibrio delle differenze reddituali tra i diversi Stati membri. Il 75% della quota statale dell'IVA viene ridistribuito in base al numero degli abitanti residenti sul territorio dei 'Länder'. Per il restante 25% il Bund con una legge approvata dal 'Bundesrat', può stabilire che il gettito dell'IVA venga ripartito a fini perequativi tra quei 'Länder' le cui entrate fiscali sono risultate inferiori alla entrata media calcolata

³⁶ J. WOELK, La Germania, cit., 195.

³³ Così H. SCHNEIDER, Federalismo, cit., 14. Come anche A. DE PETRIS, Il federalismo, cit.

³⁴ G. BIZIOLI, *Il federalismo*, cit., 24.

³⁵ V. LOSCO, *Il federalismo*, cit., 50.

³⁷ H. SCHNEIDER, Federalismo, cit., 14

per i 'Länder' e dunque, quegli Stati che hanno una più debole capacità contributiva, saranno provvisti di risorse fiscali aggiuntive per far fronte alle mansioni che gli spettano.

La perequazione orizzontale in senso stretto è però affrontata dal secondo comma dell'art. 107 GG in cui si dice appunto che, nei rapporti tra gli Stati membri, gli eccessivi squilibri fiscali devono essere compensati attraverso la perequazione per garantire condizioni di vita equilibrate su tutto il territorio federale. Il compito di regolare i meccanismi di perequativi orizzontali e verticali è affidato al legislatore federale che stabilisce in concreto il 'diritto a ricevere' ed il 'dovere di elargire' nel 'Finanzausgleichgesetz'38. Questi strumenti si inseriscono all'interno delle forme della distribuzione del gettito tributario e lo aggiustano tramite trasferimenti finanziari dagli Stati più ricchi a quelli più poveri e qualora fosse necessario, per mezzo di ulteriori trasferimenti dalla federazione. I meccanismi di perequazione finanziaria mettono gli Stati più ricchi in una condizione tale per cui sono obbligati ad effettuare dei trasferimenti fiscali direttamente nei confronti di quei 'Länder' più deboli dal punto di vista economico-finanziario. Per addivenire alla sin qui descritta perequazione finanziaria si parte dal dato della capacità finanziaria per abitante nei singoli Stati che si calcola sommando le entrate del 'Land' e il 64% delle entrate dei comuni e dividendo poi la cifra risultante da questo calcolo per il numero di abitanti del 'Land'. «L'esatto valore dei pagamenti di compensazione nei confronti di uno Stato debole sul piano fiscale dipende dall'importo in base al quale la sua capacità finanziaria [che non coincide con la capacità contributiva ma comprende anche tutte le entrate tributarie e chel per abitante scende al di sotto della capacità media per abitante di tutti gli Stati. La differenza viene sanata parzialmente, ma non completamente, in base a un programma di equiparazione orizzontale progressivo. In modo analogo l'entità della somma di compensazione che uno stato fiscalmente forte è tenuto a pagare dipende dall'importo in base al quale la sua capacità finanziaria pro capite supera la capacità fiscale media per abitante³⁹».

Dunque, per spiegare il funzionamento della perequazione schematicamente, possiamo dire che inizialmente vengono fissati un indice di capacità finanziaria pro capite (calcolato sulla base di tutte le entrate del 'Land' divise per la popolazione) e un indice di perequazione (calcolata la capacità di entrata media pro capite di tutti i 'Länder', si moltiplica per il numero di residenti nel 'Land' e si pondera il tutto in base all'entità della popolazione), dopodiché si mettono a confronto i due indici e se un 'Land' ha un indice di capacità finanziaria superiore all'indice di perequazione allora sarà tenuto ad effettuare dei trasferimenti; viceversa se la capacità fiscale è inferiore all'indice perequativo quel 'Land' avrà diritto a ricevere degli aiuti. Ovviamente tramite questo processo, e qui sta l'estrema delicatezza che caratterizza i meccanismi e gli strumenti perequativi, non possono essere annullate completamente le disparità tra i diversi Stati in quanto altrimenti si vedrebbero vanificati quei principi di separazione e di autonomia finanziaria fondamentali per l'esistenza e la sussistenza di un sistema federale; inoltre non si può nemmeno permettere, vedendo la questione dall'altro lato della medaglia, che lo Stato che

³⁸ V. LOSCO, *Il federalismo*, cit., 71.

³⁹ H. SCHNEIDER, Federalismo, cit., 16.

effettua la perequazione attiva venga eccessivamente indebolito andando a scardinare ulteriormente il principio federale di autonomia.

L'ultimo periodo del secondo comma dell'art. 107 GG prevede un'ulteriore forma di perequazione finanziaria, questa volta di tipo verticale: degli aiuti supplementari che il 'Bund' può attribuire ai 'Länder' con una debole capacità economica rispetto a quanto loro necessitano per attuare i loro compiti. Il criterio che la federazione usa per attribuire questi contributi è appunto quello della capacità economica che va a valutare il rapporto che c'è tra entrate e uscite complessive nel bilancio dello Stato e non solo l'ammontare delle entrate (come fa invece l'indice di capacità finanziaria per determinare la misura di perequazione orizzontale tra Stati). Come vengano attuati e ripartiti questi contributi federali è a libera discrezione del governo centrale (nella legge ordinaria) ma con il divieto di non arrivare ad un completo livellamento delle differenti capacità finanziarie presenti sul territorio nazionale ('Nivellierungsverbot')⁴⁰.

Gli effetti complessivi della perequazione fiscale sono però, come si può vedere in tabella qui sotto, molto incisivi infatti, tramite queste misure, si riesce a raggiungere un livello importante di riequilibrio tra l'iniziale disparità delle risorse, andando così a realizzare quei principi costituzionali di omogeneità e di equiparabilità delle condizioni di vita e dell'elargizione dei servizi pubblici e sociale.

Tabella 4: effetti complessivi della perequazione finanziaria⁴¹

<i>y</i> 1	Capacità	fis	cale	per	Capacità	fiscale	per
	abitante	nel	Land	più	abitante n	el <i>Land</i> p	iù ricco
	povero						
Prima della perequazione	29%	della	m	nedia	184,3%	della	media
	nazionale	:			nazionale		
Dopo la perequazione	99,5%	della	a m	nedia	106%	della	media
	nazionale	:			nazionale		

La perequazione finanziaria tra 'Bund' e 'Länder' e tra 'Länder', in Germania, può trovare la sua ragione d'essere, come già sosteneva il *BVerfG* nella sua sentenza del 24 giugno 1986 sulla perequazione orizzontale tra 'Länder', nel principio federale dell' 'Einstehens für einander' (esserci l'uno per l'altro); quello che destabilizza il sistema tedesco e che costantemente crea dibattiti è in quale misura e con che dimensioni deve sussistere questo 'esserci' e questo 'sostenersi'⁴².

La perequazione fiscale risulta infatti in questo senso essere il punto focale, attorno al quale si svolgeranno la maggior parte delle riflessioni inerenti la lealtà federale in connessione col federalismo fiscale in quanto, i meccanismi della perequazione,

⁴⁰ V. LOSCO, *Il federalismo*, cit., 74-75

⁴¹ A. DE PETRIS, *Il federalismo*, cit. sui dati ripresi da T. BENEDIKTER, *Esperienze europee di federalismo fiscale e di finanziamento delle regioni a confronto con la realtà italiana*, in *Il federalismo fiscale*, a cura di E. Pfoestl, Roma, 2008, 115-195.

⁴²R. STURM, Föderalismus, cit., 115.

sono quelli che tengono costantemente uniti ma in costante tensione i principi di autonomia e responsabilità individuale con quelli di solidarietà e collaborazione⁴³. E allora si può affermare come ancora oggi, coi dati che si è avuto modo di vedere, il federalismo tedesco sia ancora improntato a una natura fortemente cooperativa che sopravvive e si rende evidentemente necessario nonostante le spinte in direzione di un assetto più competitivo e meno incline al sostegno e alla solidarietà tra le varie componenti federate. A riprova di ciò si vuole qui riportare una tabella la cui fonte è il ministero federale delle finanze (bilancio provvisorio del 2007) in cui si evidenza come siano ancora pochi gli Stati che producono un saldo attivo tra versamenti erogati e ricevuti nell'ambito della perequazione orizzontale e come ancora molti dipendano in gran parte proprio dai tanto discussi meccanismi perequativi.

Tabella 5: perequazione finanziaria orizzontale nell'anno finanziario 2007 in milioni di euro⁴⁴

Land	Contribuenti netti	Ricettori netti
Assia	2.875	
Baviera	2.302	
Baden - Wuettemberg	2.301	
Amburgo	361	
Nordreno - Westfalia	33	
Saar		124
Schleswig - Holstein		136
Bassa Sassonia		315
Renania- Palatinato		341
Brema		471
Mecklemburgo	-	508
Pomerania occ.		
Sassonia - Anhalt		623
Turingia		639
Brandeburgo		669
Sassonia		1.155
Berlino		2.890
Totale trasferimenti: 7.872	2	

2.1.3 Prospettive del federalismo fiscale tedesco: cooperazione o competizione?

Quanto sin qui abbiamo avuto modo di vedere ci ha portati a comprendere come la Costituzione finanziaria tedesca sia costantemente tesa tra due diverse esigenze. I principi su cui si basa sono, da una parte, quello di separazione e quello di connessione, che rispondono quindi alla necessità di rendere effettivo il principio di autonomia finanziaria proprio del federalismo, ma con l'istituzione dei compiti comuni nel 1969 e in particolar modo dell'art. 104°, si stempera l'effetto di questi

.

⁴³F. PALERMO-J. WOELK, Germania, cit., 40.

⁴⁴ A. DE PETRIS, *Il federalismo*, cit. sui dati ripresi da Ministero fiscale delle finanze 2007.

per incontrare invece quel dovere di solidarietà, ben espresso nelle forme della perequazione e facente capo al principio della fedeltà federale. Infatti «la Repubblica Federale di Germania – come ogni altro Stato federale – è caratterizzata dall'unificazione di elementi in sé opposti. Cerca infatti di realizzare nello stesso tempo unità e varietà, integrazione e sussidiarietà, cooperazione e autonomia, uguaglianza e differenziazione»⁴⁵.

L'evoluzione storica della Costituzione finanziaria ci ha permesso di vedere come lo Stato federale tedesco sia stato attraversato da un costante movimento, da una forma inizialmente decentrata a una forma più centralista e solidale e che oggi tende nuovamente verso spinte centrifughe⁴⁶.

Obiettivo della 'Finanzverfassung' è trovare un contemperamento e un equilibrio tra queste diverse identità e spinte del federalismo tedesco, oggi ancora più di ieri; tra la parte più cooperativa, unitaria e solidale poggiante direttamente su quel tanto analizzato valore e principio della 'Bundestreue' e le esigenze di trasparenza ed efficienza facenti capo a quella parte più competitiva che richiede una maggiore autonomia in capo agli Stati membri e con ciò anche una loro maggiore responsabilizzazione di modo da non nascondere le 'malefatte' dei singoli 'Länder' dietro quell'intreccio di politiche ('Politikverflechtung') di cui già si è avuto modo di trattare.

Il sistema tedesco di federalismo e delle sue relazioni finanziarie è sempre stato improntato sul modello di un disegno cooperativo e solidaristico in cui i principi di autonomia e responsabilità venivano 'messi in secondo piano' rispetto a quelli di interazione tra i diversi livelli per porre in essere quella cooperazione e quell'intreccio tra i livelli, emblema del modello collaborativo. La giurisprudenza costituzionale federale ha giocato un ruolo fondamentale nel trovare un punto di svolta per passare gradatamente da un sistema di tipo cooperativo ad uno di tipo conflittuale che risulta essere, per il sistema tedesco, una evoluzione necessaria dovuta anche a cambiamenti strutturali esterni e interni alla nazione tedesca. Infatti il BVerfG, se nel 1992 si pronunciava e sanciva che il principio di solidarietà tra i 'Länder' era imprescindibile per il sostentamento della federazione tedesca, nel 1999, nella notissima sentenza sulla perequazione fiscale, di cui più avanti si darà approfondita lettura, sostiene come la solidarietà è sì un valore costituzionale e fondamentale del sistema fiscale ma deve obbligatoriamente trovare un modo di «convivere con i principi della responsabilità e della competizione economica e ricordando che una certa differenza nella performance economica tra i 'Länder' è non solo fisiologica ma anche necessaria»⁴⁷.

Le riforme del sistema federale tedesco del 2006-2009 si pongono proprio in questa direzione cercando di costituzionalizzare queste maggiori esigenze, decretate espressamente dal Tribunale costituzionale federale, di autonomia e differenziazione pur non lasciando indietro gli elementi necessari per tenere unito il sistema. Le esigenze che si cercano di contemperare sono tra loro diverse e antitetiche ma si è tentato di comporre questo conflitto aumentando e differenziando i procedimenti

⁴⁶ J. WIELAND, *Problemi*, cit., 391.

⁴⁵ J. WIELAND, *Problemi*, cit., 390.

⁴⁷ J. WOELK, *«Modernizzare»*, cit., 1126-1127.

decisionali, accrescendo il grado di flessibilità delle istituzioni federaliste e introducendo maggiori elementi di competitività tra i sistemi politici ed economici dei 'Länder'⁴⁸.

Il rapporto tra eguaglianza e diversità nel federalismo fiscale è in Germania, come in Italia, particolarmente delicato in quanto le disparità tra i territori sono molto accentuate e come si è avuto modo di capire la cooperazione è un fenomeno assolutamente necessario per il sostentamento e il raggiungimento dei livelli essenziali dei servizi negli Stati più svantaggiati economicamente.

La domanda che ora qui sorge spontanea è quale sia la migliore configurazione possibile del federalismo fiscale tedesco e ancora più, quello che a noi interessa, è capire come questo modello possa attuare, in modo coerente con le necessità di sviluppo del sistema, il principio della 'Bundestreue'.

Certo è, e qui incontriamo e sposiamo l'opinione di Wieland, che il federalismo non dovrebbe portare a una «coesistenza di 'Länder' custodi egoisti delle proprie competenze e del proprio budget», nonostante però, una revisione del sistema in senso competitivo, ampliando le competenze dei 'Länder' e definendo meglio le responsabilità finanziarie, sia ben auspicata.

Federalismo deriva infatti dal termine *foedus* che significa unione, alleanza e questa colonna portante del federalismo va tenuta in considerazione in ogni cambiamento che si propone.

Un giusto equilibrio tra autonomia e solidarietà è quello che si deve trovare, per salvaguardare la funzionalità del sistema ma soprattutto per garantire la sussistenza della federazione e la fedeltà e la lealtà a questa⁴⁹

2.2 Italia

2.2.1 L'evoluzione del finanziamento regionale - federalista in Italia

Giunti a questo punto della trattazione risulta necessario addentrarsi nel complesso tema del federalismo fiscale in Italia. La complessità si sostanzia nella poca linearità con cui questo argomento viene trattato, soprattutto tramite i mezzi dell'informazione pubblica. Spostando però lo sguardo dai media verso il percorso istituzionale che ha caratterizzato lo sviluppo del finanziamento delle regioni e degli enti locali le cose non si semplificano, infatti ci si trova di fronte a un itinerario accidentato e discontinuo che ricerca costantemente, con scelte a volte discutibili, soluzioni che contemperino le esigenze unitarie con quelle autonomistiche.

Il federalismo fiscale, infatti, può sfociare in due tendenze diverse; da una parte può andare a colmare le differenze finanziarie presenti tra le entità che formano lo Stato in un'ottica solidaristica e cooperativa oppure, dall'altra parte, può essere lo strumento che incentiva la concorrenza tra i diversi livelli di governo,

⁴⁸ F. PALERMO, Recenti Sviluppi, cit., 88-89.

⁴⁹J. WIELAND, *Problemi*, cit., 402-403.

responsabilizzando così i governi delle Regioni e degli enti locali e dando ai cittadini uno strumento più chiaro e trasparente per decidere se l'operato dei loro amministratori sia o non sia soddisfacente⁵⁰. Prima però di vedere più nel dettaglio come, con quali strumenti e soprattutto con quali intenti il federalismo fiscale sia stato attuato, a livello costituzionale e di legislazione ordinaria, bisogna, per ragioni di completezza e di chiarezza, effettuare un excursus su quello che è stato il percorso dei rapporti finanziari tra Stato, Regioni ed Enti locali in Italia. Bisogna in questo senso distinguere la trattazione tra l'evoluzione del sistema del finanziamento regionale da quella degli enti locali perché il loro sviluppo è diverge profondamente sia da un punto di vista storico, sia dalla prospettiva della funzione svolta.

Quando si parla del sistema del riparto finanziario a livello regionale bisogne tenere presente come lo Stato italiano sia caratterizzato da un modello di regionalismo ad 'autonomia differenziata'. Questo perché delle venti Regioni che la compongono, cinque godono, in virtù un peculiare sviluppo storico, di una speciale forma di autonomia, cristallizzata negli Statuti aventi valore di legge costituzionale. Questa peculiare forma di autonomia si riflette, come è logico, anche sulla materia finanziaria che per questa ragione viene disciplinata differentemente rispetto alle Regioni ordinarie, andando a stabilire una regolamentazione finanziaria specifica per ogni Regione a Statuto speciale. Il carattere che accomuna i sistemi fiscali delle diverse Regioni autonome è il fatto che lo Stato rinuncia alla riscossione dei suoi tributi a favore della finanza regionale. Lo Stato cede il gettito delle imposte nazionali alle Regioni. Inoltre queste Regioni non partecipano al sistema di perequazione⁵¹.

Dopo l'attuazione a livello legislativo ed operativo del modello regionale previsto in Costituzione, è ancora nel corso degli anni settanta che si andranno a stabilire a livello normativo delle regole sul riparto finanziario tra Stato e Regioni a statuto ordinario. In questo periodo si assisteva all'applicazione del modello della cosiddetta finanza derivata che andrà a caratterizzare le relazioni finanziarie intergovernative per più di un ventennio. Il modello era caratterizzato da una forte centralizzazione sia dal punto di vista del prelievo fiscale, sia dal punto di vista del finanziamento delle Regioni che si sostenevano quasi solo sulla base di trasferimenti provenienti dallo Stato centrale. I finanziamenti venivano in questo sistema erogati in ragione della spesa storica⁵² e dunque in maniera svincolata dal principio di equità. Per questa ragione si assisteva all'innestarsi di un modello che sulla carta avrebbe voluto assicurare un livello di distribuzione uniforme delle spese regionali ma che nella concretezza creava forti disparità nell'erogazione dei servizi sociali rispetto alle diverse aree del paese, in particolare tra nord e sud. Questo era dovuto anche al fatto che il sistema non prevedeva alcun tipo di responsabilità per i governi regionali che, senza dover giustificare i propri comportamenti finanziari, erano certi che avrebbero, ex post, ricevuto i trasferimenti, deputati a ripianare i disavanzi; previsti

⁵⁰ F. COVINO, La "costituzione finanziaria" italiana tra federalismo fiscale e formule cooperative in Federalismi fiscali e Costituzioni, a cura di V. Atripaldi, R. Bifulco, Torino, 2001, 139-140.

⁵¹ G. BIZIOLI, *Il Federalismo*, cit., 40.

⁵² Criterio secondo cui si ha un ripiano del fabbisogno denunciato da ogni singolo ente in ordine alle proprie spese, prescindendo dall'analisi della loro consistenza e del loro utilizzo.

erano infatti il fondo comune, il fondo per i programmi regionali, i fondi nazionali per il trasporto, la sanità e l'agricoltura⁵³. La poca chiarezza e trasparenza rendevano impossibile stabilire come funzionassero i meccanismi della perequazione, creando così un sistema altamente iniquo e a rischio di distorsioni politiche. La compressione dell'autonomia di entrata tributaria ma soprattutto quella di spesa (e la poca trasparenza) erano le cause principali che rendevano le Regioni, tra gli anni ottanta e gli anni novanta, il livello di governo più debole in Italia e di conseguenza rendevano necessaria una riforma del sistema della finanza regionale.

Dato il fallimento del modello centralista, si mise il sistema sotto esame portando a frutto una progressiva riforma del sistema di finanziamento regionale. Fu infatti negli anni novanta che il decentramento finanziario cominciò ad essere rivalutato e ad essere considerato il mezzo più funzionale ed efficace per risanare il sistema e attuare concretamente a livello tributario il principio costituzionale di autonomia. Nel 1990 si avviò questo processo andando a introdurre una serie di imposte in capo alla regione quali la tassa sulle concessioni governative, l'imposta di circolazione sugli autoveicoli, un'addizionale sull'imposta di consumo di gas e metano ed anche un'addizionale sull'imposta erariale di trascrizione⁵⁴.

È dalla seconda metà degli anni novanta che il sistema subisce una radicale modifica e ci si comincia ad inoltrare in quella fase che ha portato parte della dottrina a definire questo periodo come «gli albori del federalismo fiscale»⁵⁵. Bizioli individua due momenti come fondamentali per questo percorso. Il primo si individua nell'emanazione della legge finanziaria del 1997 (in attuazione di uno studio del 1996 denominato Proposte per la realizzazione del federalismo fiscale) che delegava il governo ad adottare l'imposta regionale sulle attività produttive (Irap) e un'addizionale sull'imposta sul reddito delle persone fisiche (Irpef). Questo intervento voleva andare a sostituire il sistema di finanza derivata, che creava malcontenti ed inefficienze, andando così contemporaneamente ad aumentare l'autonomia tributaria delle Regioni a statuto ordinario. L'imposta e l'addizionale sono solo parzialmente proprie, in quanto sono integralmente disciplinate dallo Stato e alle Regioni viene concesso un limitato spazio di autonomia decisionale, concedendogli di applicare un'aliquota da loro decisa che però deve restare entro un minimo e un massimo prestabiliti. Il secondo è da individuarsi nel decreto legislativo 56/2000, che cambia completamente la prospettiva precedente, eliminando completamente i fondi specifici destinati ai trasferimenti statali e andando a porre un punto finale al sistema della finanza derivata. In alternativa si è aumentata l'addizionale Irpef destinata alle Regioni ed è stata introdotta una compartecipazione regionale all'imposta sul valore aggiunto (Iva)56. Il decreto introduceva inoltre un fondo perequativo nazionale «al fine di consentire che una parte del gettito della compartecipazione all'IVA venga destinata alla realizzazione degli obiettivi di solidarietà interregionale». Questo si faceva con la finalità di porre in essere una politica economica tale da riportare un equilibrio tra le diverse Regioni, consentendo

⁵³ R. MURER, *Il federalismo fiscale*, Milano, 2011, 32.

⁵⁴ G. BIZIOLI, *Il Federalismo*, cit., 41-42.

⁵⁵ F. COVINO, La "costituzione", cit., 155.

⁵⁶ G. BIZIOLI, *Il Federalismo*, cit., 44.

anche a quelle più deboli di svolgere le proprie funzioni ed erogare i servizi necessari per portare così una maggiore omogeneità tra le diverse aree del territorio italiano⁵⁷. Si comincia ad affrontare concretamente la questione dei profondi divari che attraversano le diverse aree del paese e anche se con mezzi ancora piuttosto grossolani, iniziano a prevedersi meccanismi solidaristici volti a colmare le profonde ineguaglianze perseguendo maggiore equità ed efficienza⁵⁸.

Una trattazione a parte deve avvenire per lo sviluppo della finanza degli enti locali che, come già abbiamo detto, ha seguito un' evoluzione differente procedendo, con un ritmo alternato, verso un maggior centralismo prima e verso un più forte autonomismo poi. La finanza degli enti locali, dalla riforma del sistema tributario del '72, parallelamente a quella regionale, era una finanza principalmente derivata da quella statale in cui le entrate erano trasferimenti statali stabiliti di anno in anno dal legislatore che non garantivano alcuna autonomia, stabilità e certezza a Comuni e Provincie⁵⁹.

L'inversione di tendenza si ha, come per le Regioni, con l'avvento degli anni novanta e la rivalutazione dell'autonomia e del decentramento. È con la legge 142/90 che viene previsto un modello di finanza autonoma, stabilendo dei principi che il legislatore statale dovrà rispettare e riconoscendo un'autonomia impositiva locale. A questo fine vengono introdotte l'imposta comunale sugli immobili (ICI) e la tassa sulla raccolta rifiuti (TARSU) e vengono disciplinati dei nuovi tributi comunali minori. Queste innovazioni a livello comunale sono, nel 1997, con il decreto legislativo n. 466, incrementate, venendo loro attribuite la potestà regolamentare per disciplinare «le proprie entrate, anche tributarie, salvo per quanto attiene alla individuazione definizione delle fattispecie imponibili, dei soggetti passivi e dell'aliquota massima dei singoli tributi»⁶⁰.

È anche sulla scia delle Leggi Bassanini, che sanciscono i principi di copertura finanziaria e patrimoniale dei costi per l'esercizio delle funzioni attribuite a Regioni ed enti locali e sottolineano il principio di sussidiarietà⁶¹, che anche alle Province viene riconosciuta una maggior autonomia tributaria. Infatti è con lo stesso decreto legislativo 466/97 che viene loro attribuito il gettito dell'imposta sulle assicurazioni e l'imposta provinciale di trascrizione, oltre all'imposta provinciale sul consumo dell'energia elettrica. Sia ai Comuni, sia alle Province oltre a questi tributi nuovi, viene assicurata una compartecipazione ai tributi erariali e dei trasferimenti perequativi da parte dello Stato; comincia così a emergere quella necessità di autonomia e decentramento ma mediata dalle esigenze solidaristiche e collaborative tra diversi enti di governo⁶².

65

⁵⁷ R. MURER, *Il federalismo*, cit., 35.

⁵⁸ Infatti in federazioni con una ridotta perequazione fiscale, come negli Stati Uniti, si può generare un fenomeno migratorio verso gli Stati più ricchi andando così ad innalzare generalmente il costo dei servizi sociali. Cfr. F. COVINO, *La "costituzione*", cit., 164, nt. 111.

⁵⁹ F. COVINO, *La "costituzione"*, cit., 159.

⁶⁰ Art. 52, comma 1, d.lgs. 446/1997 tramite F. COVINO, La "costituzione", cit., 161.

⁶¹ Quel principio per cui se un ente che sta 'più in basso' è capace di fare qualcosa, l'ente che sta 'più in alto' deve lasciargli tale compito e sostenerne l'azione.

⁶² G. BIZIOLI, Il Federalismo, cit., 46.

In tutto questo è necessario, pur se sinteticamente, capire che ruolo abbia giocato il testo costituzionale e se vi fossero al suo interno delle norme che prevedessero delle linee guida da seguire per l'attuazione dei rapporti finanziari di Regioni ed enti locali. E' importante perché l'innovazione e il cambiamento che spingerà il sistema finanziario verso un modello federale, parte proprio dal testo costituzionale e dalle modifiche che nel 2001 sono state apportate all'art. 119 Cost. In realtà ciò che più interessa notare è come l'art.119 nel vecchio testo già prevedeva l'autonomia finanziaria delle Regioni, ma in misura commisurata alle forme e ai limiti determinati dalla legge dello Stato.

Le Regioni hanno autonomia finanziaria nelle forme e nei limiti stabiliti da leggi della Repubblica, che la coordinano con la finanza dello Stato, delle Provincie e 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 Repubblica⁶³.

L'interpretazione che veniva data della disposizione era limitativa della autonomia delle Regioni e che eludendo la norma costituzionale andava costruendo la finanza regionale, vista sopra, a carattere derivato e i cui trasferimenti statali erano slegati «dalla dimensione qualitativa e quantitativa delle funzioni allocate ai diversi livelli di governo» ⁶⁴. Per superare questa situazione sono intervenute, precedendo la riforma costituzionale del titolo V, la legge 133/1999 (Disposizioni in materia di perequazione, razionalizzazione e federalismo fiscale) e il decreto legislativo 56/2000 (Disposizioni in materia di federalismo fiscale, a norma dell'articolo 10 della legge 13 maggio 1999, n.133) che hanno introdotto per la prima volta la locuzione federalismo nel nostro ordinamento e che puntavano ad introdurre un sistema razionalizzato di finanza regionale e locale che prevedesse una compartecipazione ai tributi erariali sostituendo così il sistema dei trasferimenti statali⁶⁵.

2.2.2 La riforma del titolo V della Costituzione (2001) e le prospettiva del federalismo fiscale

Abbiamo dunque detto che la finanza degli enti autonomi territoriali trova le sue linee fondamentali nell'art. 119 della Costituzione. Questa disposizione, come per altro tutte le altre facenti parte del titolo V della seconda parte della Costituzione italiana, sono state modificate e rinnovate dalla riforma costituzionale 3/2001. La riforma puntava a realizzare i principi indicati nell'art. 5 della Costituzione e dunque

⁶³ Art. 119 della Costituzione della repubblica italiana, testo previgente, ante riforma del tit. V del 2001

⁶⁴ G. ROSIVECCHI, La legge delega sul federalismo fiscale, in Federalismo fiscale, cit.

⁶⁵ F. COVINO, La "costituzione", cit., 161.

aumentare l'autonomia degli enti territoriali e il decentramento delle competenze legislative ed amministrative ma sempre nella prospettiva dell'unità nazionale. Questa modifica costituzionale si pone come punto di arrivo delle esigenze di rispondere più efficacemente alle necessità di livellamento delle differenze tra Nord e Sud aumentando anche la responsabilizzazione degli amministratori e come risposta alle istanze di una parte politica ben determinata in particolare del partito della Lega Nord, che ha portato e porta avanti come una sua bandiera, in maniera molto discutibile e confusa, la causa del federalismo, in particolare di quella del federalismo fiscale⁶⁶.

La legge 3/2001 incide molto significativamente su gran parte delle disposizioni della porzione di Costituzione in esame ma per l'art. 119 le cose stanno diversamente. Infatti, se andiamo a leggere come la riforma ha modificato il testo della norma, ci accorgiamo subito di come il cambiamento sia stato, almeno testualmente, poco incisivo; se si pensa che questa disposizione dovrebbe essere il centro e il cuore del federalismo fiscale, come per altro sono le norme costituzionali per il federalismo fiscale tedesco (un intero capitolo che viene dedicato ai rapporti finanziari), ci si rende conto di come una sola norma, e questa norma in particolare, risulti generica ed inadeguata a raggiungere efficacemente lo scopo prefissato.

Certo al riguardo sono da considerare anche altre norme costituzionali che incidono significativamente sulle diverse forme applicative del federalismo fiscale previsto nell'art. 119.

A questo proposito è da considerare l'art. 117 Cost. che stabilisce il riparto di competenze tra Stato e Regioni anche in tema di finanza pubblica e fiscalità.

Secondo il riparto di questa norma lo Stato ha competenza legislativa esclusiva in materia di sistema tributario dello Stato e di perequazione delle risorse finanziarie e le Regioni hanno potestà legislativa esclusiva nella materia tributaria non espressamente riservata alla legislazione dello Stato. Le Regioni non potranno in alcun modo andare a modificare o ad abrogare tributi istituiti con legge statale e in questo senso si costituisce un invalicabile limite esterno alla potestà legislativa regionale, rappresentato dalla legislazione esclusiva statale⁶⁷. Lo Stato, di conseguenza, non incontrerà alcun limite nell'istituire tributi propri anzi, possiamo dire, che «il sistema tributario nazionale è fatto di tributi statali e di tributi locali non vietati da principi nazionali»⁶⁸.

Lo Stato e le Regioni hanno competenza legislativa concorrente nella materia del coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario per cui allo Stato è riservata la competenza legislativa nella determinazione dei principi fondamentali⁶⁹. La Costituzione, assegnando il coordinamento della finanza pubblica alla legislazione concorrente, crea un ulteriore limite alla legislazione regionale. Infatti delegando al legislatore ordinario, differenziandosi rispetto alle altre esperienze federali, la determinazione dei principi fondamentali di questo coordinamento

⁶⁶ G. BIZIOLI, Il Federalismo, cit., 50.

⁶⁷ G. BIZIOLI, *Il Federalismo*, cit., 52 ss.

⁶⁸ E. DE MITA, Le basi costituzionali del "federalismo fiscale", Milano, 2009, 36.

⁶⁹ E. CORALI, Federalismo fiscale e Costituzione, essere e dover essere in tema di autonomia di entrata e di spesa di Regioni ed Enti locali, Milano, 2010, 9.

consente al legislatore statale di determinare i contenuti concreti dell'autonomia tributaria regionale e dunque di mantenere la sovranità sulla concreta attuazione del federalismo⁷⁰.

Agli Enti locali rimane solo la potestà regolamentare prevista sempre all'art. 117. Però in relazione a questa potestà normativa la loro autonomia non sarà molto estesa dato il fatto che, per la riserva di legge prevista all'art. 23 Cost., solo una legge ordinaria può prevedere tributi, in quanto vanno a limitare il patrimonio dei privati. Per questo motivo Comuni e Province non possono, con la loro potestà regolamentare, andare direttamente a prevedere tributi. Ma questo punto, anche per il grado di autonomia finanziaria previsto per gli enti locali dall'art. 119 e da quanto previsto all'art. 114 Cost., è molto dibattuto ed infatti c'è anche chi sostiene⁷¹ che la tesi che si fa strada sia infatti quella di interpretare le disposizioni creando un ambito nel quale la disciplina esclusiva è dettata dalla normazione delle istituzioni locali che nel rapporto con le fonti delle altre istituzioni si pone come primaria. Questo senza però pregiudicare eventuali normative di coordinamento che non potrebbero sostituirsi a quelle delle istituzioni locali nelle funzioni a queste attribuite. Se questo fosse vero, le istituzioni locali, salvo i principi di coordinamento previsti con legge ordinaria, avrebbero potestà normativa primaria andando a far risultare quanto previsto nell'art. 23 Cost. puramente apparente.

È un' intreccio di norme costituzionali, si è visto, che va a disegnare lo schema entro cui si dovrà stabilire la regolamentazione specifica del federalismo fiscale, ma certo l'art. 119 riveste in questo senso un ruolo e un compito primario. Vediamo allora un po'più nel dettaglio le disposizioni che compongono questa norma e se e con quali differenze si pone rispetto alla disciplina previgente.

I Comuni, le Province, le Città metropolitane e le Regioni hanno autonomia finanziaria di entrata e di spesa.

I Comuni, le Province, le Città metropolitane e le Regioni hanno risorse autonome. Stabiliscono e applicano tributi ed entrate propri, in armonia con la Costituzione e secondo i principi di coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario. Dispongono di compartecipazioni al gettito di tributi erariali riferibile al loro territorio⁷².

Nel nuovo primo comma della norma si attribuisce autonomia finanziaria di entrata e di spesa agli enti territoriali intendendosi con ciò che questi dispongono di risorse proprie e che possono spenderle in base a quello che liberamente decidono, rinnovandosi rispetto al vecchio art. 119 Cost. che prevedeva questa autonomia finanziaria solo per le Regioni e nelle forme stabilite dallo Stato.

L'autonomia di spesa viene assicurata tramite la creazione di un divieto costituzionale all'apposizione di vincoli di destinazione alle risorse degli enti territoriali⁷³.

Per capire come si attua l'autonomia di entrata bisogna fare riferimento al secondo comma, in cui si dice che Regioni ed enti locali dispongono di risorse autonome

⁷¹A. PIRAINO, Linee per l'attuazione dell'art. 119 Cost., in www.federalismi.it

⁷⁰ G. BIZIOLI, *Il Federalismo*, cit., 52 ss.

⁷² Art. 119 Cost. nella versione attualmente in vigore, comma 1 e 2.

⁷³ G. BIZIOLI, *Il Federalismo*, cit., 50.

provenienti dall'applicazione dei tributi propri. La disposizione pare conferire alle Regioni (e agli enti locali) la capacità di istituire tributi propri. La Corte costituzionale ha interpretato la disposizione spiegando come, per tributi propri, si intendano quelli istituiti dalla Regione con legge propria e nel rispetto dei principi generali di coordinamento del sistema tributario, che come si è visto, devono essere attuati con legge statale. Sono quindi imposte o tasse che istituisce lo Stato e che poi vengono attribuite alle Regioni; lo spazio di manovra che rimane alla Regione è quello di esercitare la sua potestà tributaria pur non invadendo le aree di prelievo già occupate dallo Stato⁷⁴.

Cambiamento ulteriore rispetto alla disciplina previgente è ravvisabile nella previsione di una compartecipazione al gettito dei tributi erariali riferibili direttamente al territorio. Precedentemente si prevedeva che le Regioni venissero finanziate con quote di tributi erariali, senza stabilire un criterio preciso secondo cui ciò andasse effettuato, andando così a creare sprechi ed inefficienze. Oggi la ripartizione del gettito tra Regioni ed enti locali avverrà secondo il reddito e i consumi riferibili direttamente a questi, cosicché si finanzino secondo la ricchezza prodotta nel proprio territorio e in proporzione a questi.

La legge dello Stato istituisce un fondo perequativo, senza vincoli di destinazione, per i territori con minore capacità fiscale per abitante.

Le risorse derivanti dalle fonti di cui ai commi precedenti consentono ai Comuni, alle Province, alle Città metropolitane e alle Regioni di finanziare integralmente le funzioni pubbliche loro attribuite.

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, lo Stato destina risorse aggiuntive ed effettua interventi speciali in favore di determinati Comuni, Province, Città metropolitane e Regioni.

I Comuni, le Province, le Città metropolitane e le Regioni hanno un proprio patrimonio, attribuito secondo i principi generali determinati dalla legge dello Stato. Possono ricorrere all'indebitamento solo per finanziare spese di investimento. E' esclusa ogni garanzia dello Stato sui prestiti dagli stessi contratti⁷⁵.

Nonostante il riferimento ai contributi previsti per il mezzogiorno e le isole sia stato eliminato nel nuovo testo costituzionale, si tiene presente anche nella riforma del 2001, come la distribuzione della ricchezza in Italia sia fortemente disuguale e si cerca in questo senso di porre un correttivo tramite il fondo perequativo al sistema di riparto delle imposte statali che altrimenti se rigidamente applicato andrebbe a rafforzare le profonde differenze tra Nord e Sud. Il fondo perequativo (che è l'unico fondo statale rimasto in vigore) serve appunto a riequilibrare le condizioni finanziarie tra istituzioni territoriali ricche e povere e questo dovrebbe avvenire distribuendo le risorse che lo Stato mette a disposizione con un criterio inversamente proporzionale alla ricchezza territoriale. Il fondo perequativo verrà

⁷⁴ A. DE SIANO, L'autonomia finanziaria di entrata e di spesa degli enti territoriali, in La Repubblica delle autonomie nella giurisprudenza costituzionale, a cura di A. Pioggia, L. Vandelli, Bologna, 2006, 300.

⁷⁵ Art. 119 della Costituzione della repubblica italiana nella versione attualmente in vigore dal terzo all'ultimo comma.

allora distribuito tra i territori con capacità fiscale⁷⁶ minore⁷⁷. Lo Stato può allora liberamente, con la legge statale, determinare se istituire un fondo perequativo unico per tutti i territori con minore capacità fiscale per abitante o se prevedere un fondo per ciascun livello territoriale con minore capacità fiscale per abitante. L'art. 119 inoltre non prende alcuna posizione, lasciando anche questa questione nelle mani del legislatore statale, sulle modalità organizzative della perequazione (perequazione orizzontale o verticale)⁷⁸.

Nel nuovo art. 119 vengono previste anche risorse aggiuntive ed interventi speciali per raggiungere gli scopi dello sviluppo economico e della solidarietà sociale, andando così a fissare, anche a livello costituzionale, l'idea cooperativa di federalismo fiscale, necessario in Italia. È infatti anche per l'unità giuridica ed economica della nazione che si pone questa disposizione e questo ci porta a comprendere che il paese non è costituito dalla semplice somma delle autonomie che lo compongono bensì che è fondamentale anche il quadro all'interno nel quale si pongono e quali strumenti di raccordo sono previsti per metterli in relazione⁷⁹.

Questa disposizione rappresenta «una norma di chiusura del sistema che permette[rebbe] di comporre in modo equilibrato il difficile rapporto fra principio di eguaglianza e potenziamento delle autonomie territoriali, realizzando una compensazione delle risorse fra territori più ricchi e territori maggiormente bisognosi non solo commisurata al dato effettuale della diversa capacità per abitante o a quello normativo dell'uniforme livello delle prestazioni inerenti i diritti di cittadinanza ma anche a quello strutturale degli squilibri in materia di sviluppo economico, coesione e solidarietà sociale [...]. In poche parole, si tratta dell'istituzione di una misura di finanza straordinaria che [...] si propone di intervenire con diversi criteri rispetto a quelli previsti dal terzo comma dell'art. 119 Cost., legati a parametri più complessi quali sono gli indicatori di sviluppo economico o i differenziali nel grado di sviluppo territoriale»⁸⁰.

Al raggiungimento degli obiettivi del federalismo fiscale disegnato nella norma qui in esame, si pongono gli ultimi due commi del'articolo dove si prevede che Regioni, Comuni e Province abbiano un proprio patrimonio determinato da legge dello Stato e che possono ricorrere all'indebitamento⁸¹.

La norma costituzionale è molto vaga e intrisa di contenuti programmatici che non danno una linea chiara e precisa per capire come concretamente la riforma federalista possa essere attuata. Ci si è arrivati a chiedere se i suoi contenuti potessero o meno venire attuati direttamente dagli enti territoriali e a questo quesito ha risposto la Corte Costituzionale nella sentenza n. 37/200482 in cui afferma che:

⁷⁶ Capacità fiscale: il reddito o il consumo o altra ricchezza riferibile a un determinato territorio e che si misura in termini di gettito fiscale.

⁷⁷ G. BIZIOLI, *Il Federalismo*, cit., 58.

⁷⁸ E. CORALI, Federalismo, cit., 138-139.

⁷⁹ E. DE MITA, *Le basi*, cit., 34-35.

⁸⁰A. PIRAINO, *Linee*, cit., 24-25.

⁸¹A. PIRAINO, *Linee*, cit., 29-30.

⁸² La Regione Basilicata chiedeva alla Corte costituzionale di stabilire se il sistema tributario regionale possa essere disciplinato da fonti regionali, qualora manchi una legge dello Stato che

L'attuazione di questo disegno costituzionale richiede però come necessaria premessa l'intervento del legislatore statale, il quale, al fine di coordinare l'insieme della finanza pubblica, dovrà non solo fissare i principi cui i legislatori regionali dovranno attenersi, ma anche determinare le grandi linee dell'intero sistema tributario, e definire gli spazi e i limiti entro i quali potrà esplicarsi la potestà impositiva, rispettivamente, di Stato, Regioni ed enti locali⁸³.

Inoltre la Corte sottolinea come la disciplina legislativa statale non deve, in raccordo con le discipline proprie degli enti territoriali, andare a incidere negativamente sulla realtà di queste, in particolare per quanto concerne il rapporto tra entrate e spese e dunque l'erogazione di servizi alla comunità⁸⁴.

In proposito vale ovviamente il limite discendente dal divieto di procedere in senso inverso a quanto oggi prescritto dall'art. 119 della Costituzione, e così di sopprimere semplicemente, senza sostituirli, gli spazi di autonomia già riconosciuti dalle leggi statali in vigore alle Regioni e agli enti locali, o di procedere a configurare un sistema finanziario complessivo che contraddica i principi del medesimo art. 11985.

La giurisprudenza costituzionale ravvisa dunque una scissione netta tra potestà legislativa e potestà impositiva di ciascun livello di governo e facendo ciò individua nello strumento della «legge generale di coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario» lo strumento necessario e imprescindibile per attuare il disegno di federalismo. La Corte costituzionale ha dunque rivestito un ruolo di supplenza nell'inerzia del legislatore statale, andando a assicurare quella funzione di coordinamento alla luce della necessità di garantire l'unità e la coesione nazionale, come si è visto nella sentenza 37 del 2004, avvalorando una concezione centralista della finanza pubblica e comprimendo l'autonomia tributaria Regionale⁸⁶.

Nella dottrina si possono leggere opinioni contrastanti per quanto riguarda la posizione da assumere rispetto alle modifiche apportate dalla riforma costituzionale all'art. 119 della Costituzione. Tra i detrattori che sostengono che in realtà alcuna vera modifica sia da evidenziare e i sostenitori che invece ritengono tra il vecchio e il nuovo testo intercorrano profonde e rilevanti differenze⁸⁷, ciò che è certo è che alcune novità sono sicuramente da evidenziare come ad esempio l'allargamento di potestà legislativa esclusiva in materia tributaria delle Regioni e dell'utilizzo di regole finanziarie uniformi per tutti i livelli di governo e per certi versi le modifiche si pongono solo come una evoluzione di poco significato rispetto a disposizioni che

stabilisca i principi di coordinamento della finanza pubblica e che sono un limite per le autonomie locali, e se i principi fondamentali possano essere dedotti dall'ordinamento esistente.

⁸³ Corte cost., sent. 37/2004

⁸⁴ G. Bronzetti-M. Mosconi-F. Palmieri, *Il federalismo fiscale: principi ed attuazione*, Trento, 2010, 12.

⁸⁵ Corte cost., sent. 37/2004

⁸⁶ A conferma di ciò si vedano Corte Cost. sentt. nn. 282/2002; 296/2001 e 298/2008 come ravvisato in G. RIVOSECCHI, *La legge delega sul federalismo fiscale*, in *Federalismo*, cit., 127.

⁸⁷ E. CORALI, Federalismo, cit., e M. MURER, Il federalismo, cit. Invece più critici sono: E. DE MITA, Le basi, cit., come anche G. BIZIOLI, Il Federalismo cit.

già erano presenti come per esempio gli interventi effettuati sul sistema perequativo⁸⁸.

Quello che però si è chiaramente compreso è come sia l'interpretazione che di questa norma viene data ciò che più rileva sull'effettivo destino del federalismo fiscale. Non da sottovalutare il momento interpretativo anche perché l'attuazione concreta dipenderà dall'interpretazione che il legislatore statale darà della disposizione e dunque farà rifluire nella legge di attuazione, che si avrà poi modo di vedere.

Si potrebbe affermare che il quadro del federalismo fiscale è comunque, anche se piuttosto lacunosamente, fotografato all'interno dell'art. 119 Cost., in particolare dopo l'intervento della riforma costituzionale del 2001 ma per attuare concretamente questo progetto è necessario un intervento del legislatore statale, per i motivi che la Corte Costituzionale ha già chiaramente espresso nella sentenza vista, e che trova la sua attuazione in quella delega al governo, legge 42/2009, che nel prossimo paragrafo si avrà modo di analizzare più approfonditamente⁸⁹.

2.2.3 La legge delega sul federalismo fiscale del 2009 e la sua attuazione: il percorso italiano verso il federalismo fiscale

Dopo otto anni dalla riforma costituzionale del titolo V della Costituzione, il legislatore ordinario nel 2009 è intervenuto a disciplinare finalmente il federalismo fiscale con una legge delega intitolata: Delega al Governo in materia di federalismo fiscale, in attuazione dell'articolo 119 della Costituzione. Non si vuole in questa sede andare ad analizzare nello specifico tutte le singole disposizioni che costituiscono la legge di delega, bensì si vuole avere una panoramica complessiva di quali sono i suoi contenuti e i suoi obiettivi.

Obiettivo primario e principale della legge è certamente quello, come già si capisce dal titolo della delega, di andare ad attuare concretamente l'art. 119, definendo i principi e le regole che il governo dovrà seguire nella scrittura dei decreti legislativi di attuazione concreta di questo disegno. La legge delega dispone che i decreti legislativi attuativi del governo dovranno dare concretezza al momento attuativo della norma costituzionale andando a fissare i principi e i criteri direttivi generali⁹⁰.

Una prima riflessione sulla legge di delega riguarda, per l'appunto, la scelta che si è compiuta sulla fonte di attuazione del federalismo fiscale. Metodologicamente molte critiche possono essere mosse alla decisione di attuare questo disegno di riforma tramite la forma del decreto legislativo e dunque affidando esclusivamente al governo il compito di attuare le riforme e lasciando in disparte il più democratico e rappresentativo processo ordinario di formazione della legge, passante attraverso il parlamento. «Sarebbe auspicabile», citando De Petris, «che nel momento in cui si pone mano a un tema così cruciale per il funzionamento del 'sistema Paese', fosse

⁸⁸P. GIARDA, Le regole del federalismo fiscale nell'articolo 119: un economista di fronte alla nuova Costituzione, in Le Regioni, 2001, 1426.

⁸⁹ R. BIN, Verso il «federalismo fiscale» o ritorno al 1865?, in Le Regioni, 2010, 271.

⁹⁰ G. Bronzetti M. Mosconi- F. Palmieri, *Il federalismo*, cit., 15.

assicurata la partecipazione di maggioranza ed opposizione al processo di elaborazione della riforma stessa. Nel caso italiano, invece, non solo il Parlamento ha scelto di privarsi delle sue prerogative in favore dell'esecutivo, ma [...] i vari organi di matrice parlamentare e tecnica, previsti dalla Legge di delega, vengono comunque relegati ad un ruolo puramente consultivo non vincolante, lasciando di volta in volta il Governo libero di decidere se adeguarsi o meno alle loro indicazioni»⁹¹.

Entriamo più approfonditamente nel merito dei contenuti della legge di delega.

Le entrate regionali vengono distinte in due categorie: da una parte troviamo i tributi «propri» 92 delle Regioni e dall'altra le compartecipazioni al gettito dei tributi erariali. I tributi delle Regioni si suddividono in tributi derivati, istituiti con legge statale e percepiti interamente dalla Regione, addizionali fissate dalle Regioni sui tributi erariali e tributi propri in senso stretto, istituiti da leggi regionali. Le Regioni sono invece libere sul fronte della spesa ed infatti potranno programmare e pianificare le loro uscite in autonomia.

Le Regioni sono chiamate a gestire una vera e propria autonomia di spesa per quanto riguarda le funzioni loro spettanti. Nella Costituzione vengono tuttavia individuate le spese relative ai livelli essenziali delle prestazioni (LEP) all'art. 117 secondo comma lettere m) e p) per cui viene previsto un obbligo di copertura integrale del fabbisogno necessario per finanziarle. È questo un punto centrale della legge delega che passa dal criterio della spesa storica a quello dell'individuazione del costo standard per il finanziamento di queste funzioni al fine di garantirne la copertura. Lo Stato determinerà i livelli essenziali delle prestazioni e ne determinerà parallelamente anche il costo standard, definendo il fabbisogno di ciascuna realtà regionale⁹³. Per questa ragione «non si potrà assumere come specifico dato virtuale multifase esclusivamente una sola Regione per così dire esemplare, ma sarà necessario correlare tra loro tutti i valori oggettivamente utili e definirli a livello di Conferenza unificata come multidato di partenza al fine di ottenere e ricavare un'indicazione ponderata di costi e di fabbisogni standard per ciascun servizio e/o funzione, collegando il tutto a ciascun centro pubblico di produzione di questo o di quel servizio e/o di questa o di quella funzione»⁹⁴. La legge di delega purtroppo però non ci da indicazioni su come verranno concretamente quantificati i suddetti costi standard indicando solamente quali organi dovranno effettuare le ricerche per raggiungere questo scopo.

Per esclusione rispetto a questa categoria di spesa, tutte le altre funzioni saranno finanziate in primo luogo tramite i gettiti tributari propri delle Regioni ed ove necessario tramite una definita percentuale del fondo perequativo statale.

⁹¹ A. DE PETRIS, La legge delega n. 42/2009 sull'attuazione dell'art. 119 Cost. in materia di federalismo fiscale: aspetti procedurali e sostanziali, in Federalismo fiscale tra differenziazione e solidarietà. Profili giuridici italiani e comparati, a cura di J. Woelkl, Bolzano, 2010, 22-23.

⁹² Potere circoscritto entro limiti piuttosto rigidi. Possono essere tassate solo le materie di competenza regionale e questo col divieto di doppia imposizione, cioè vietando di andare a tassare ulteriormente fatti tassati già dallo Stato.

⁹³ A. DE PETRIS, *La legge*, cit., 23-24.

⁹⁴ G. Bronzetti-M. Mosconi-F. Palmieri, *Il federalismo*, cit., 31.

Il fondo perequativo è previsto per superare i trasferimenti statali a fondo perduto e per andare ad agevolare e appoggiare quei 'territori con minore capacità fiscale per abitante' assegnando loro delle quote senza vincolo di destinazione. Questo sarà composto sia da gettito Iva, sia dall'addizionale Irpef delle regioni con maggior capacità fiscale e dunque dovrà essere formato sia in senso verticale da risorse statali, sia in senso orizzontale da fondi regionali provenienti dalle Regioni più ricche.

Per quanto riguarda l'assetto tributario degli enti locali, questo non risulta cambiato rispetto alla sua situazione precedente. L'elemento di novità sono la subordinazione oltre che dalla potestà statale, anche da quella regionale. Gli enti territoriali, si stabilisce nella Legge, vengono finanziati per l'esercizio delle loro funzioni fondamentali attraverso una compartecipazione e un'addizionale sia sull'Iva sia sull'Irpef ed inoltre, da non dimenticare, tramite i servizi prestati direttamente ai loro residenti. Per quanto concerne il fondo perequativo destinato agli enti locali, per quanto sia composto da fondi provenienti dallo Stato, verrà gestito direttamente dalle Regioni⁹⁵.

La legge ha poi previsto una pluralità di organi *ad hoc* per elaborare la riforma. Si possono infatti annoverare la commissione parlamentare per l'attuazione del federalismo fiscale, la conferenza permanente per il coordinamento della finanza pubblica, la commissione tecnica paritetica per l'attuazione del federalismo fiscale e il comitato dei rappresentanti delle autonomie territoriali. È certo importante e condivisibile la scelta di creare delle sedi adeguate per il confronto di tutte le istituzioni interessate all'attuazione della riforma federalista ma quello che si fatica a capire è come mai non si siano utilizzate le sedi istituzionali di raccordo tra Stato ed enti locali già previste⁹⁶.

Affidandosi al fondo perequativo la legge delega, quantomeno a livello teorico, costruisce un modello federale unitario e rispondente alle esigenze del territorio. Ci si chiede, a questo punto, se si sia veramente di fronte ad una forma di federalismo fiscale attuativa del principio di autonomia tributaria degli enti territoriali in quanto, come si è avuto modo di vedere, su questo punto la legge di delega risulta essere molto cauta, restringendo al massimo lo spazio di azione delle Regioni ed enti locali. Infatti «un federalismo senza (o con poca) autonomia tributaria locale, dove le imposte sono statali e vengono ripartite tra i territori sulla base del principio 'ognuno si tiene una quota delle proprie imposte' (si chiamano 'compartecipazioni'), non soffre di questa contraddizione. Peccato che con un modello siffatto – che in parte è quello che stiamo realizzando – gli amministratori locali in pratica continuerebbero a decidere sulle spese ma non sulle entrate. Un modo per scegliere contro autonomia e responsabilità locale»⁹⁷.

La riforma risulta anche poco incisiva e funzionale in quanto fissando solo i criteri generali della riforma, non si sofferma ad indicare come concretamente dovrà realizzarsi la nuova disciplina, lasciando così carta, quasi, bianca al governo.

-

⁹⁵ G. BIZIOLI, Il Federalismo, cit., 95-96.

⁹⁶ La Conferenza unificata Stato-Regioni infatti avrebbe proprio tra i suoi compiti quelli di favorire la cooperazione tra Stato e Regioni e di esaminare le materie e i compiti di interesse comune.

⁹⁷ R. PISAURO, *Quando la costituzione fa a pugni col federalismo*, in www.lavoce.info.

Ricollegandoci però a quanto detto sulla forma della delega, ciò che maggiormente interessa per comprendere se il federalismo fiscale sia veramente attuato, è capire con quali interventi il governo abbia concretamente da vita questo disegno.

Nonostante non sia certo lo scopo di questa ricerca quello di analizzare nel dettaglio tutti i singoli provvedimenti attuativi della legge di delega, sembra però importante andare a vederli almeno sinteticamente in quanto sono questi quei decreti che, verrebbe da dire finalmente, concretamente attuano (o dovrebbero attuare) i contenuti espressi prima in Costituzione e poi rivisti nella legge delega, del federalismo fiscale.

Dalla legge delega sono scaturiti finora i seguenti 8 decreti attuativi⁹⁸:

- D.lgs. 85/2010 sul federalismo demaniale che va a attribuire a titolo non oneroso a Comuni, Province e Regioni parte del demanio pubblico.
- D.lgs. 156/2010 Roma Capitale: provvedimento che, per la ragione della funzione rivestita dalla città, stabilisce una differenziazione di disciplina finanziaria tra il comune di Roma e tutti gli altri.
- D.lgs. 216/2010 Fabbisogni standard: in cui si prefigura il graduale e definitivo superamento del criterio della spesa storica per il passaggio a quello della spesa standard. Questo perché, per giungere a una autonomia impositiva degli enti locali, occorrerà capire tramite il calcolo necessario per attivare il criterio del costo standard, quale sia la somma della spesa da finanziare.
- D.lgs. 23/2011 Federalismo municipale: provvedimento che, a differenza dei precedenti, concerne direttamente l'autonomia impositiva degli enti locali e in particolare dei comuni. Questa autonomia è basata sulla fiscalità immobiliare e con la devoluzione ai comuni di una nuova forma di prelievo, quello della cedolare secca sulle entrate da affitti di unità immobiliari ad uso abitativo e con l'introduzione di una nuova imposta municipale propria.
- D.lgs. 68/2011 Autonomia tributaria di Regioni e Province: che disciplina e attua nello specifico l'autonomia di entrata delle Regioni a statuto ordinario, l'autonomia di entrata delle province, il fondo perequativo per Comuni e Province e i costi e i fabbisogni standard nel settore sanitario.
- D.lgs. 88/2011 Perequazione e rimozione degli squilibri: si arrivano a disciplinare il cuore della questione federalista e cioè le questioni sulla perequazione finanziaria, che però vengono ulteriormente affrontate come una questione di principio senza prevedere concreti e incisivi meccanismi perequativi la cui attuazione è stata ulteriormente delegata a interventi regolamentari.
- D.lgs. 119/2011 Sull'armonizzazione dei sistemi contabili e degli schemi di bilancio delle Regioni, degli enti locali e dei loro organismi
- D.lgs. 149/2011 Sanzioni e premi per Regioni, Province e Comuni che introducendo appunto premi e sanzioni danno applicazione concreta alla distinzione tra enti virtuosi ed inefficienti.

Come si può notare la discontinuità è molta. Infatti per quanto ogni decreto vada a prevedere una disciplina, più o meno, dettagliata in attuazione della legge delega, la sensazione e l'impressione è che manchi una visione d'insieme chiara e precisa di concretizzazione del disegno di federalismo fiscale.

⁹⁸ R. MURER, Il federalismo, cit., 55 ss.

Il provvedimento sulla perequazione fiscale, che per il tema qui in esame risulta particolarmente rilevante, e che come abbiamo visto, rispetto al federalismo fiscale tedesco, è centrale per gli equilibri tra solidarietà e autonomia, ha ricevuto numerose critiche che noi condividiamo e che colpiscono questi decreti attuativi sottolineando come in realtà il nodo centrale delle questioni federaliste e cioè gli interventi sulla perequazione fiscale rimangano ancora inattuati. Così Zanardi: «il risultato è che ad oggi uno degli esiti fondamentali della riforma, e cioè se, e come, cambierà la distribuzione delle risorse finanziarie tra Nord e Sud, tra regioni e comuni diversamente caratterizzati in termini strutturali e dotati in termini finanziari, rimane sostanzialmente indeterminato. È un segno, al contempo, della scelta di rimandare al futuro le decisioni costose in termini politici e del grado di improvvisazione con cui sono formulati i decreti»⁹⁹.

Il disegno perequativo, peraltro ben delineato nei suoi contenuti programmatici dalla legge del 2009, avrebbe però dovuto trovare una concretizzazione nei decreti attuativi tramite «la specificazione di meccanismi, assai complessi dal punto di vista tecnico, per la corretta determinazione dei trasferimenti perequativi a favore di ciascuna regione e di ciascun ente locale». Ma nel decreto di attuazione non si prevede alcun intervento di questo tipo, anzi, si continuano a enunciare principi a carattere generale ripetendo tra l'altro quanto già previsto in Costituzione e nella legge di delega ed inoltre si rimette il compito di prevedere questi complessi strumenti tecnici, ma assolutamente necessari e fondamentali, a interventi di tipo regolamentare¹⁰⁰.

2.3 Conclusioni

Scegliere di attuare in Italia un sistema fiscale su base federale a scapito di quello centralista è certo una scelta innovativa, conseguenza dell'intervento delle leggi Bassanini e della riforma costituzionale 3/2001, e in qualche modo coraggiosa, responsabile e altamente condivisibile.

«Il termine federalismo fiscale si riferisce alla riforma generale del sistema tributario di una nazione attuata al fine di conseguire l'autonomia finanziaria dell'ente locale sia dal lato delle spese che da quello delle entrate, la diffusione a più livelli del potere decisionale ed in particolare di quello normativo e una maggiore responsabilizzazione politica e gestionale degli amministratori locali». Questo è dunque quello che significa federalismo fiscale ed affinché non si trasformi in una scissione, deve rispettare l'equo principio della solidarietà che «impone l'intervento perequativo a favore delle Regioni e degli enti locali con minori risorse per il finanziamento dei diritti fondamentali della cittadinanza»¹⁰¹.

Andare a guardare al di là dei confini nazionali per capire come in altre esperienze europee è stato interpretato il principio federale e di conseguenza come sul piano

101 G. SEGRE, Federalismo, cit., 14.

76

⁹⁹ A. ZANARDI, Perequazione: chi l'ha vista?, in: www.lavoce.info

¹⁰⁰ A. ZANARDI, Perequazione, cit.

fiscale è stata data attuazione al federalismo, è un'attività che potrebbe risultare molto utile e costruttiva per coloro che in Italia dovranno porre in essere le riforme e i cambiamenti. Non si vuole con questo dire che bisogna prendere i modelli esteri e trapiantarli esattamente uguali nel nostro sistema, ma si vuole suggerire e questo lavoro ne è un esempio, che aprire lo sguardo verso altri orizzonti può indicare soluzioni funzionali dando contemporaneamente una visione anticipata di quelli che potrebbero risultare essere i problemi e le disfunzioni, aiutando così a trovare valide e funzionali soluzioni alternative¹⁰².

In questo senso è anche fondamentale creare, attraverso le riforme federaliste, dei meccanismi partecipativi, effettivamente funzionali, per i diversi livelli di governo, che permettano alle decisioni prese di essere legittimate rispetto a tutti coloro che andranno a interessare.

Questo in Germania è già assicurato dalla presenza della camera regionale, il 'Bundesrat', simbolo e fulcro del federalismo cooperativo tedesco che qui si è in qualche modo preso a modello.

Per le ragioni storiche che stanno alla base della stessa idea di sistema federale in Germania è stato previsto, già nel 1949, a livello costituzionale, un disegno di federalismo fiscale che così può essere ben riassunto:

«Il modello tedesco, ovvero un federalismo basato sulla compartecipazione paritetica Stato-'Länder' al gettito dei grandi tributi (integrata da una elevata perequazione) ma senza concessioni all'autonomia tributaria vera e propria, aggiuntiva rispetto alle compartecipazioni, rigidamente prefissate in Costituzione: [in cui] i 'Länder' gestiscono in proprio solo pochi tributi minori (sugli alcolici, sui giochi ecc.). Più ampia e storicamente articolata l'autonomia impositiva del livello comunale, centrata sulla imposta sulle attività produttive ('Gewerbesteuer'). Il federalismo fiscale tedesco è sopravvissuto con poche varianti alla recente, tormentata, riforma nota come 'Foederalismusreform' II, che non ha introdotto l'autonomia regionale nella compartecipazione al gettito IRPEF e IRES – come richiesto dalla dottrina – bensì solo il tetto al debito congiunto Stato-'Länder' ('Schuldenbremse')¹⁰³».

Si delinea così un federalismo fiscale di tipo altamente cooperativo e solidaristico, che in particolare dopo la riunificazione delle due Germanie, ha visto la necessità di porre in essere un forte disegno perequativo per cercare di ripianare i forti squilibri presenti tra la due aree del territorio. Questa impronta cooperativa ha creato malcontenti e disfunzioni del sistema, che grazie agli interventi della giurisprudenza costituzionale, che nel prossimo capitolo verranno analizzati compiutamente, e poi del legislatore con la riforme del 2006 e 2009, ha subito delle modifiche che spingono l'intero sistema in una direzione molto più competitiva che però non dovrebbe uscire dalle linee di confine tracciate dal principio della 'Bundestreue'.

Vediamo allora come Italia e Germania non siano poi così divergenti e siano per certi versi assimilabili soprattutto per quanto riguarda le profonde differenze che intercorrono tra le diverse aree dello Stato. Se infatti, in Italia, le divergenze si trovano tra il Nord e il Mezzogiorno, simili squilibri si presentano, come si è visto,

-

¹⁰² A. DE PETRIS, *Il federalismo*, cit.

¹⁰³G. POLA, La soluzione italiana a confronto con altri modelli, in Atlantide; Equi, sussidiari, solidali, 2011.

in Germania tra i Länder' occidentali e orientali, i quali, questi ultimi, sono risultati dopo la riunificazione, molto deboli economicamente e bisognosi di un sistema di federalismo fiscale che li sostenesse in una prospettiva collaborativa, cooperativa e solidale.

È in questa ottica e con questa prospettiva che interessa vedere come in Italia si sia evoluto e sviluppato il federalismo fiscale.

L'Italia diversamente dalla Germania non è uno Stato che nasce come una federazione, bensì che è stato per lungo tempo uno Stato centralista e caratterizzato da un modello finanziario di tipo derivato e dunque che si fondava su un sistema di trasferimenti delle risorse dal centro verso la periferia. Questo però creava inefficienze e disfunzioni che portarono dunque il legislatore costituzionale a decidere di varare la riforma del titolo V della Costituzione che andava da diversi punti di vista, tra cui anche quello finanziario, a dare attuazione concreta ai principi di autonomia e decentramento ma nell'ottica unitarista dell'art. 5 Cost., disegnando nell'art. 119 il modello su cui costruire il tanto ambito federalismo fiscale.

«Perciò l'art. 119 Cost., dopo la riforma del 2001, fissa già il quadro del 'federalismo fiscale': garantisce l'autonomia finanziaria delle Regioni e degli enti locali e la compartecipazione di essi 'al gettito di tributi erariali riferibili al loro territorio'; assicura il finanziamento integrale delle funzioni pubbliche loro attribuite; fissa il principio della solidarietà sociale e della perequazione per i territori con minore capacità fiscale. Certo ci vuole una legge per attuare questo quadro, legge attesa dal 2001»¹⁰⁴.

La legge delega del 2009 si pone come prosecuzione e attuazione del disegno costituzionale, andando a ridisegnare gli assetti del fisco e riordinando le funzioni essenziali di governo del territorio e cercando di indirizzare il governo verso la concretizzazione della perequazione per andare, laddove necessario, a combattere le inefficienze e i divari tra le aree del paese ma in una prospettiva di una maggior trasparenza e responsabilità degli amministratori.

Molti sono comunque i profili criticabili dell'attuazione del disegno costituzionale sul federalismo fiscale, sia rispetto ai profili più 'procedimentali' come per esempio l'attuazione della riforma con una legge di delega, sia rispetto a quelli contenutistici della sua messa in atto e ai provvedimenti governativi attuativi della legge, che in particolare dedicano poca attenzione al profilo della perequazione, fondamentale per la creazione di un federalismo solidale, come si è visto dal modello di federalismo tedesco.

Per la nostra ricerca un quesito che potrebbe porsi è quello di come classificare il sistema fiscale che si va progressivamente affermando in Italia. È un sistema di tipo cooperativo o competitivo? Quello che è certo è che l'Italia, come la Germania, ha bisogno, per la sua struttura e per la sua condizione socio-economica, di un sistema collaborativo e altamente solidale, peraltro espressione di principi enunciati esplicitamente nella Costituzione italiana, quale quello che noi qui interessa della leale collaborazione. Si potrebbe dunque affermare che il federalismo fiscale in Italia dovrebbe porsi come una via di mezzo tra un modello di regionalismo collaborativo

_

¹⁰⁴ R. BIN, Verso il «federalismo», cit., 721.

e le forme di federalismo duale o competitivo, rendendo così possibile una cooperazione anche a livello finanziario 105.

¹⁰⁵ G. RIVOSECCHI, La legge, cit., 122.

CAPITOLO 3 Applicazione del principio nell'ambito dei rapporti finanziari

3.1 Germania

3.1.1 La 'Bundestreue' e il principio di solidarietà nei rapporti finanziari

«In Germania esistono molte diversità, ma nella varietà è necessario mantenere l'unità¹».

È con questa frase, che bene sintetizza e riassume l'obiettivo che questa ricerca si è posta che si è voluto introdurre il terzo ed ultimo capitolo del qui presente lavoro. Quello che più interessa approfondire è come queste diversità presenti nello stesso ambito territoriale possano convivere sotto lo stesso 'tetto' costituzionale. È proprio questo punto che, all'interno dei sistemi federali, spesso crea la questione di come garantire l'autonomia e la differenziazione tra le diverse componenti federate senza però andare a mettere in pericolo l'unità e la esistenza stessa della federazione. In ogni sistema federale è infatti generalmente presente un principio che si pone lo scopo di mantenere unite tutte le diverse entità statali, come è quello della 'Bundestreue' in Germania.

Al fine di trovare degli spunti interessanti per l'applicazione del federalismo fiscale in Italia, vogliamo quindi approfondire l'atteggiarsi del principio costituzionale della 'Bundestreue' nel sistema della Costituzione finanziaria tedesca; interessa qui comprendere come possano convivere le due anime, quella unitaria e quella autonomista del federalismo tedesco, con quali meccanismi e con quali strumenti si possa trovare e di mantenere un equilibrio tra queste due spinte opposte e allo stesso tempo complementari.

Per queste ragioni nei capitoli precedenti sono stati esaminati nel dettaglio l'evoluzione e l'attuale applicazione e concretizzazione del principio della 'Bundestreue' e la disciplina del federalismo fiscale. Lo scopo di questi excursus è stato quello di arrivare qui a comprendere in quali punti e con quali modalità le due discipline vengano in contatto e come una loro visione coordinata sia fondamentale per rispondere a quei quesiti che sopra ci si è posti.

In questo senso si è visto come il federalismo fiscale può assumere diverse connotazioni: può essere di stampo cooperativo e collaborativo o diversamente competitivo e autonomistico. Queste diverse declinazioni del suo essere sono strettamente legate al principio della fedeltà federale e al suo diverso atteggiarsi rispetto ai rapporti finanziari che intercorrono tra le componenti federate.

Si è infatti visto che il principio della 'Bundestreue', non potendo autonomamente fondare un rapporto giuridico tra federazione e Stati federati, può atteggiarsi solo in via integrativa e interpretativa costituendo o limitando i diritti e i doveri all'interno di questi stessi rapporti giuridici. Il federalismo competitivo e cooperativo² si

¹ E. BETTERMANN, *La politica e le istituzioni nel sistema tedesco*, in *Federalismo modello Germania*, a cura di M. Degni, G. Iovinella, Roma, 1995, 72.

² Il discorso che si sta compiendo si basa su un approccio di tipo teorico, è infatti chiaro come queste concettualizzazioni non potranno mai essere realizzate appieno nella pratica in quanto

distinguono allora per il diverso rapportarsi con il principio della 'Bundestreue' come una concretizzazione del principio federale³ ('Bundesstaatsprinzip'⁴).

a) Federalismo fiscale cooperativo: con questa formula si intendono quelle forme di 'Zusammenarbeit' (collaborazione) tra 'Länder' e tra 'Länder' e 'Bund'. Gli elementi che caratterizzano questo tipo di federalismo sono da individuarsi in quelle forme pattizie, istituzionalizzate o meno, di accordo che le componenti della federazione individuano e che vanno a costituire lo strumentario della cooperazione intesa come intreccio tra le politiche dei diversi livelli di governo ('Politikverflechtung')⁵. Gli strumenti della cooperazione vengono apprestati dalla Legge fondamentale per mantenere unito lo Stato federale e per rendere così possibile ai 'Länder' e al 'Bund' di attuare delle politiche del welfare che consentano di mantenere l'omogeneità e l'uguaglianza tra componenti federate e di realizzare così concretamente anche il principio della fedeltà federale.

La 'Finanzverfassung' e la perequazione finanziaria sono l'oggetto, sul piano dei rapporti finanziari, della cooperazione e dell'intreccio delle politiche governative. Questo si individua non solo nella concreta regolamentazione degli istituti del federalismo fiscale che sono visibilmente improntati alla collaborazione e alla coordinazione tra i livelli, ma anche nel fatto che le leggi ordinarie in materia fiscale devono venire obbligatoriamente approvate dal 'Bundesrat'6, rendendo così partecipi a queste decisioni i 'Länder' tramite i suoi rappresentanti. Così, anche se la potestà legislativa tributaria è in gran parte nelle mani del 'Bund', si riesce, nonostante questo, a far partecipare gli Stati membri a questi importanti processi decisionali.

b) Federalismo fiscale competitivo: il concetto e il termine stesso di federalismo fiscale competitivo sorgono come riflessione contrapposta alle inefficienze del modello di federalismo cooperativo. Le valutazioni sul federalismo cooperativo, visto e percepito come sistema dell'appiattimento delle differenze e della poca chiarezza delle responsabilità politiche, aprono la

vengono a scontrarsi con questioni pratiche che renderanno comunque i modelli mutevoli a seconda delle contingenze.

³ M. SEYBOLD, Der Finanzausgleich im Kontext des deutschen Föderalismus. Perspektiven für einen zukünftigen Länderfinanzausgleich, Baden-Baden, 2005, 129.

⁴ Il *Bundesstaatsprinzip* ex art. 20 GG è quel principio per cui la federazione è costituita da singoli Stati membri (*Länder*) che attraverso l'accordo federativo non perdono la loro statalità (monopolio della forza, territorio, popolazione) e insieme fondano lo Stato federale che quindi si compone di diversi membri, ciascuno titolare di una soggettività giuridica. La Bundestreue è una concretizzazione di questo principio.

⁵ M. SEYBOLD, *Der Finanzausgleich*, cit., 144.; Scharpf connota negativamente il termine in quanto si riferisce con questo alla causa della poca chiarezza sulla responsabilità da attribuire alle decisioni, su ciò veda F. SCHARPF, *Die Politikverflechtungs-Falle: Europäische Integration und deutscher Föderalismus im Vergleich*, in *Politische Vierteljahresschrift*, 1985, 323–356.

⁶ Che è organo rappresentativo della cooperazione nel federalismo tedesco.

⁷ S. KROPP, Kooperativer Föderalismus und Politikverflechtung, Wiesbaden, 2010, 91.

strada alla concettualizzazione di un sistema opposto che si basi principalmente sulla competizione, sulla concorrenza e così valorizzazione delle differenze e delle singole peculiarità territoriali. Il dibattito sull'applicazione di una maggior concorrenza all'interno del sistema federale si accende particolarmente quando si tocca l'ambito Costituzione finanziaria8. La competizione individua un principio economico che porta il sistema a un livello di massima efficacia ed efficienza in quanto caratterizza un modello di federalismo con autonomia creativa, attenzione alle prestazioni e trasparenza di mercato. Sono questi gli elementi del fondamento competitivo che, se applicati alle diverse unità che compongono il sistema, permetterebbero di trovare delle soluzioni per individuare le responsabilità di eventuali errori in modo molto più semplice e lineare, annullando così le problematiche rilevate nel modello cooperativo. È proprio sulla base del concetto di federalismo competitivo che Assia, Baviera e Baden-Wuerttemberg hanno effettuato ricorso al Tribunale costituzionale federale nel luglio del 1998 e sulla base di questo il BVerfG ha dato vita a una sentenza che è diventata una pietra miliare in materia di federalismo fiscale⁹.

Dalla 'Bundestreue', come principio non scritto e integrativo del sistema complessivo composto da norme e principi scritti, si fanno discendere diversi concreti obblighi giuridici a livello costituzionale e le norme sulla costituzione finanziaria sono tra i migliori esempi di applicazione del principio a rapporti concreti. Per queste ragioni la Costituzione deve mettere a disposizione degli strumenti e delle sedi adeguate e coerenti con questi principi che permettano alle componenti federate di porre in essere l'atteggiamento 'bundesfreundlich'.

Così l'art. 107 GG, che costituzionalizza l'obbligo di perequazione finanziaria orizzontale e verticale, risulta essere un compromesso per cui 'Bund' e 'Länder' rinunciano a parte della loro autonomia per sostenere e tutelare finanziariamente le componenti più deboli della federazione; questa disposizione rientra a pieno titolo tra quei doveri sorgenti dal principio di lealtà e fedeltà federale e può essere riferibile infatti al 'Beistandspflicht' (dovere di assistenza giuridica).

La Costituzione tedesca, con il suo titolo X sui rapporti finanziari, disegna in modo dettagliato come la solidarietà e la cooperazione, conseguenze dirette del principio di lealtà federale, concretizzazione del principio non scritto nel quadro delle regole scritte (che possono essere modificate), debbano venire concretamente poste in essere e come gli strumenti della perequazione debbano venire attuati. Sono poi le leggi ordinarie sulla perequazione che ne disegnano i contorni più specifici.

Per quanto riguarda le sedi dove questa cooperazione deve avvenire, e dove anche i rapporti finanziari vengono a confrontarsi, si è già avuto modo di chiarire come la seconda camera, il 'Bundesrat', sia per le sue peculiarità il luogo più adeguato per comporre gli interessi di tutte le diverse entità territoriali. È questo anche il luogo dove il 'Mitwirkungspflicht' (obbligo di agire congiuntamente), la 'Rücksichtnahme Verpflichtung '(dovere di realizzare gli interessi propri del 'Land' considerando

⁸ M. SEYBOLD, Der Finanzausgleich, cit., 145-146.

⁹ J. WOELK, La Germania, cit., 205.

anche le ripercussioni sugli interessi generali) e la Verfahrensrechtliche Verpflichtung' (obbligo di rispetto della 'Bundestreue' anche nelle procedure) possono trovare concreta attuazione.

Si è chiaramente avuto modo di comprendere che la perequazione finanziaria, discussa e dibattuta, è un aspetto proprio del federalismo fiscale che, espressione diretta della 'Bundestreue', lo rende cooperativo e solidale e che ha giocato, in questo delicato gioco di equilibri, un ruolo fondamentale, in particolare lungo il corso egli eventi che hanno segnato la storia costituzionale tedesca.

Il termine 'Finanzausgleich', perequazione finanziaria, in Germania viene nella letteratura e nella legislazione messo in luce con diversi significati. Questo concetto viene infatti associato, in senso lato, a tutte le fasi di distribuzione del gettito tributario, che deve avvenire in modo equo. «L'associazione della perequazione al significato di distribuzione equa non permea solo le regole sulla divisione delle entrate e degli oneri, ma l'intero sistema di riparto delle funzioni. Se il concetto di 'Finanzausgleich' è certamente più vicino ai problemi della finanza pubblica, non può escludersi dal discorso il modello di riparto competenziale. Nella sua accezione più lata, 'Finanzausgleich' è da intendersi come equa assegnazione di competenze, spese ed entrate tra i diversi livelli di governo»¹⁰.

La legislazione però restringe l'uso di questo termine riferendolo solo alla ripartizione equa delle entrate che deve mettere tutti i 'Länder', per il loro carattere statale, in condizione di adempiere in modo adeguato alle funzioni loro affidate.

Anche il *BVerfG* interpreta e indica la perequazione finanziaria come mezzo di ripartizione delle entrate nel suo complesso, composto da una suddivisione primaria e una secondaria che per riequilibrare le capacità finanziarie dei 'Länder', corregge i risultati raggiunti con la semplice applicazione ordinaria delle regole sulla ripartizione.

Il termine 'Ausgleich' viene utilizzato all'interno della Costituzione finanziaria con due diverse accezioni: da una parte è vista come *compensazione* di costi specifici dovuti ad interventi della Federazione o ad aiuti di tipo strutturale e dall'altra invece si intende come *conguaglio* delle diverse capacità finanziarie dei differenti livelli di governo che si realizza in senso verticale con la ripartizione del gettito dell' IVA e nella tramite assegnazioni interregionali a livello orizzontale¹¹.

In tutta questa evoluzione è il tribunale federale che ha giocato il ruolo principale ed è infatti tramite le sue sentenze che si è evoluto il principio di fedeltà federale anche all'interno dei rapporti finanziari.

¹⁰ V. LOSCO, *Il federalismo*, cit., 87.

¹¹ V. LOSCO, *Il federalismo*, cit., 90.

3.1.2 La giurisprudenza del 'Bundesverfassungsgericht' (*BVerfG*) sul ruolo della 'Bundestreue' come principio fondamentale perequazione finanziaria nel federalismo fiscale: le sentenze del 24 giugno 1986 e del 27 maggio 1992

È l'attività interpretativa della giurisprudenza costituzionale che, sin dagli albori della sua attività, ha messo il principio della lealtà federale in relazione ai rapporti finanziari intercorrenti tra 'Bund' e 'Länder'.

È una sentenza del 1952¹² che per la prima volta, toccando il tema della perequazione orizzontale, va ad affermare dei principi che influenzeranno poi tutta l'attività interpretativa successiva. La 'Bundestreue', secondo questa sentenza, fonda diritti e doveri creando l'obbligo per cui i 'Länder' finanziariamente più forti devono aiutare quelli finanziariamente più deboli. L'autonomia finanziaria dei 'Länder' viene così ristretta, seppur con diverse limitazioni. Infatti l'aiuto è obbligatorio fintantoché non si indebolisca in modo decisivo l'efficienza finanziaria degli Stati membri e non si produca un livellamento della posizione finanziaria dei 'Länder'¹³.

Successivamente il BVerfG si è pronunciato su alcune questioni inerenti l'adozione di programmi federali di aiuti finanziari agli Stati membri in relazione agli strumenti istituzionalizzati di cooperazione previsti nella Legge fondamentale¹⁴. In due casi infatti il 'Land Bayern' contestava le modalità e le procedure di assegnazione di aiuti finanziari ad altri 'Länder'15. La Corte, nel risolvere le controversie, chiarisce alcuni punti fondamentali e centrali della cooperazione, spiegando come l'intervento finanziario del 'Bund' nelle materie degli Stati federati è sempre da considerarsi come eccezionale e non può, in nessun caso, divenire uno strumento di influenza sull'arbitrio dei 'Länder'; spiega poi come i finanziamenti stessi siano decisi e disciplinati dai 'Länder' e che il 'Bund' può solo approvarli senza mettere in discussione i contenuti e le ragioni di questi. Il principio della 'Bundestreue' impone peraltro che qualora le richieste di aiuti finanziari superino la effettiva disponibilità finanziaria del 'Bund', questo debba accordarsi con gli Stati per trovare una via razionale per ridimensionare le loro richieste. In questa operazione di ridimensionamento, col fine di rispettare il principio di fedeltà federale, tutti i 'Länder' dovranno ricevere lo stesso trattamento, dovranno essere messi sullo stesso piano e, sempre nell'ottica del principio federalista, non potranno opporsi agli accordi se non per ragioni obiettivamente fondate. Una infondata ed arbitraria opposizione sarebbe incompatibile con il principio di fedeltà federale e risulterebbe esserne una violazione¹⁶. Gli accordi inoltre dovranno essere promossi con modalità e procedure che mettano in condizione gli Stati membri di prendere decisioni ponderate per quanto riguarda la loro posizione¹⁷.

¹² BVerfGE 1,117.

¹³A. ANZON, La Bundestreue, cit., 59.

¹⁴ I già menzionati strumenti previsti agli artt. 91a, 91b e 104a GG.

¹⁵ BVerfGE 39,96; 41, 291.

¹⁶ Così anche BVerfGE 1, 299.

¹⁷ A. ANZON, La Bundestreue, cit., 61.

Sono altre però le pronunce del Tribunale costituzionale che vanno a toccare il tema della perequazione e che hanno segnato profondamente il rapporto che si crea tra questa e il principio di lealtà federale.

Nella prima di queste, del 24 giugno 1986, la Corte si pronunciava, andando ad enucleare i fondamentali principi del sistema perequativo, su una questione inerente i criteri adottati per individuare la dotazione finanziaria dei 'Länder' ricorrenti e sulla perequazione finanziaria per come prevista all'art. 107 GG., sia a livello orizzontale, sia a livello dei contributi integrativi verticali assegnati dalla federazione.

Riguardo alla prima delle questioni il BVerfG interpretava la disciplina dell'art. 107 primo comma chiarendo come la dotazione finanziaria degli Stati membri sia «parte di un sistema di ripartizione a più gradi delle entrate finanziarie in un sistema federale»¹⁸ e come il meccanismo della perequazione orizzontale vada a correggere in un'ottica solidaristica questo sistema di ripartizione qualora risulti iniquo ed inadeguato¹⁹. La perequazione orizzontale è dunque giustificata, spiega la Corte, dalla necessità di attenuare, non eliminare, quelle differenze presenti tra 'Länder' in termini di capacità finanziaria; questa dovrà avvenire infatti senza violare il 'Nivellierungsverbot' e cioè senza andare ad appiattire le differenze presenti tra i 'Länder' e senza alterare la misura della dotazione finanziaria propria del 'Land'.

In questa disposizione [Art. 107 secondo comma] si realizza il principio federale dell' 'Einstehens füreinander' [rispondere l'uno per l'altro] e questo non vale solo nei rapporti tra 'Bund' e 'Länder', ma anche in relazione ai rapporti orizzontali tra Länder'20.

Quindi in ragione di quanto espresso dal Tribunale e che bene è riassunto nella frase citata, entrambe le forme di perequazione, orizzontale e verticale, sono da ricollegare al medesimo principio di solidarietà in attuazione del principio federalista del 'rispondere l'uno per l'altro'.

L'intervento federale in senso verticale avviene, spiega il Tribunale, secondo il criterio della debole efficienza, che si basa sullo squilibrio tra le entrate e gli oneri che gli Stati membri devono sopportare; è questo un criterio diverso rispetto a quello che sta alla base della perequazione orizzontale che invece si fonda sulla forza finanziaria e dunque sulla quantità del volume delle entrate e gli squilibri che tra queste ci sono tra i diversi Stati membri. Il ricorso a questi contributi integrativi è allora aggiuntivo e ulteriore rispetto alla perequazione orizzontale che comunque deve avere luogo e deve avvenire prima dell'intervento proveniente dalla federazione.

Il principio della fedeltà federale e quello di uguaglianza dovrebbero spingere il legislatore ordinario ad utilizzare il medesimo parametro nell'individuazione dell'entità della debolezza economica dei 'Länder'; questi principi implicano inoltre che l'assegnazione dei contributi integrativi avvenga trattando paritariamente gli assegnatari di modo che il medesimo finanziamento venga erogato a tutti coloro che si trovano in una medesima condizione²¹.

¹⁸ BVerfGE 72, 330.

¹⁹ Così A. ANZON, La Bundestreue, cit., 62, e J. WOELK, La Germania, cit., 202.

²⁰ Ns. Trad. BVerfGE 72, 330.

²¹ V. LOSCO, *Il federalismo*, cit., 106.

Le erogazioni federali non potranno, di regola, andare ad aumentare la capacità finanziaria di un 'Land' di modo da portarlo al di sopra della media finanziaria degli altri 'Länder'. In questo senso lo stessa regola della non alterazione della dotazione finanziaria del 'Land', valevole per i meccanismi di perequazione orizzontale, vale anche per la perequazione di tipo verticale.

Questa decisione però, ammettendo una deroga a questa regola, va ad affermare che eccezionalmente un intervento federale può far sì che la capacità finanziaria di un 'Land' superi la capacità finanziaria media così come scaturente dalla perequazione orizzontale. La sentenza si cura inoltre di specificare che questi casi dovranno essere presenti in numero esiguo e limitato, dovranno avere il carattere dell'eccezionalità e il legislatore ordinario dovrà prevederli con un adeguata motivazione e dei precisi criteri individuativi²².

La sentenza, nonostante tocchi dei punti molto delicati riguardanti l'essere stesso della federazione e i rapporti tra 'Bund' e 'Länder', non cita mai espressamente il principio della 'Bundestreue', se non in un solo isolato caso sulla ripartizione verticale dei tributi in cui spiega come la ripartizione verticale dei tributi avviene sulla base dell'idea che questa metta i 'Länder' in condizione di svolgere le funzioni loro assegnate e se questo obiettivo non fosse raggiunto, per il principio della lealtà federale, bisognerebbe ridistribuire il gettito dell'imposta in modo da renderlo di possibile attuazione. Nonostante quindi la 'Bundestreue' rimanga un concetto isolato nell'argomentazione della sentenza, la Corte menziona frequentemente implicitamente ed esplicitamente concetti di stampo solidaristico²³.

Aumentando le differenze tra i livelli di sviluppo economico tra le diverse aree del paese, alcuni 'Länder' tentarono nuovamente, ricorrendo al Tribunale Costituzionale, di colpire la normativa federale sulla 'Finanzausgleich', questa volta però facendo perno sulle emergenze di bilancio presenti in alcuni 'Länder'.

Anche in questo caso venne, sulla scia di quanto era già stato deciso nel 1986, nuovamente fatto riferimento espresso al principio federalista per andare a motivare la decisione della Corte.

Nel caso di una situazione di estrema emergenza di bilancio di un 'Land', quale quella che attualmente si verifica nel Saarland e a Brema, è minacciato il principio federalista come tale. Da questo principio sorge per gli altri membri della comunità federale di assistere il 'Land' interessato con misure organiche²⁴.

La sentenza sulla specifica questione dell'emergenza di bilancio, ricorda e ribadisce che i contributi federali sono aggiuntivi e ulteriori rispetto alla perequazione orizzontale e che vanno in ogni caso disposti nel rispetto del principio di eguaglianza tra i 'Länder'. Ammette tuttavia che in un caso come questo di fabbisogno straordinario, in cui si richiede un sostegno transitorio e non altrimenti elargibile, è possibile che il 'Bund' contribuisca con trasferimenti eccezionali anche per non andare a mettere in pericolo lo stesso principio federale²⁵.

-

²² Thid

²³ Così A. ANZON, La Bundestreue, cit., 62-63.

²⁴ BVerfGE 86,148(263 ss.) così tradotto in A. ANZON, La Bundestreue cit., 95 ss.

²⁵ A. ANZON, Bundestreue cit., 65.

Quando un membro della comunità federale – sia esso il 'Bund', sia esso un 'Land' – si trova in una situazione di estrema emergenza di bilancio, che mette in pericolo la sua capacità di adempiere ai propri compiti costituzionali, e dalla quale non è capace di liberarsi con le proprie forze, il principio federalista²⁶ [...] si concretizza nel dovere di tutti gli altri appartenenti alla comunità federale di prestare aiuto al membro interessato al fine di stabilizzarne la situazione economica sulla base di misure organiche, affinché esso possa nuovamente divenire capace di difendere la propria autonomia politica e di adempiere ai propri doveri costituzionali²⁷.

In questa decisione il *BVerfG* concretizza ulteriormente e precisamente quanto già aveva stabilito nella sentenza precedente sulla perequazione fiscale e sugli obblighi costituzionali di cooperazione derivanti dalla 'Bundestreue' che ricadono sia in capo al 'Bund' sia in capo ai 'Länder'²⁸.

Il dovere federale di sostegno, radicato nel principio federalista, non è però fonte di per sé di nuove funzioni normative ed esecutive, ulteriori rispetto a quelle previste nella legge fondamentale, e in ispecie nella Costituzione finanziaria; [...] tale dovere invece consente – e in ciò sta la sua forza normativa – di orientare lo scopo e la misura dell'adempimento di funzioni già esistenti e agisce come criterio interpretativo per la definizione di modi e ambiti di facoltà di intervento già esistenti²⁹. La Corte ribadisce l'idea che la perequazione finanziaria non ha come scopo l'uguaglianza e la perfetta e piena parificazione tra le dotazioni dei 'Länder', bensì deve eliminare all'interno della «comunità solidaristica federale, le incongrue differenze nella capacità finanziaria dei 'Länder'», per andare a mettere gli Stati membri in una posizione di eguaglianza sostanziale³⁰.

In questa sentenza la Corte cercava di risolvere un'ulteriore questione che veniva contestata, concernente la correttezza del procedimento della legge di perequazione che veniva impugnata. Si era lamentato il fatto che il 'Bund' aveva analizzato il testo della legge solo con i rappresentanti politici della sua stessa parte politica e non anche con l'opposizione. Il Tribunale, rammentando nuovamente il concetto di 'Bundestreue', ricorda come anche nelle modalità in cui vengono portate avanti le trattative e più in generale nelle procedure decisionali vi sia sempre un dovere di lealtà federale. Nel caso in questione comunque si pronunciava nel senso della legittimità costituzionale della legge sulla perequazione, in quanto il 'Bund' aveva intrattenuto con tutte le componenti federali intense trattative per raggiungere un accordo condiviso da tutti. Solo poi il governo federale, con la prospettiva di assicurarsi l'assenso della legge al 'Bundesrat', aveva intrattenuto degli incontri con i rappresentanti dei 'Länder' della sua stessa parte politica, non violando però l'obbligo di lealtà federale³¹.

_

²⁶ Come espressione più generale del principio di lealtà federale.

²⁷ BVerfGE 86,148(263 ss.) così tradotto in A. ANZON, La Bundestreue, cit., 95 ss.

²⁸ M. SEYBOLD, Der Finanzausgleich, cit., 50.

²⁹ BVerfGE 86,148(263 ss.) così tradotto in A. ANZON, La Bundestreue, cit., 95 ss.

³⁰ J. WOELK, La Germania, cit., 203.

³¹ A. ANZON, La Bundestreue, cit., 63.

Queste sentenze per quanto riguardino gli strumenti del federalismo fiscale, non si limitano ad affrontare semplicemente questioni di stampo tecnico, bensì ripercorrono fondamentali questioni inerenti la struttura federale dello Stato.

In particolare è interessante rilevare come la sentenza del 1992 interviene a giudicare il meccanismo di riparto finanziario in un particolare momento storico, quello direttamente seguente alla riunificazione delle due Germanie. Importante è notare come la giurisprudenza costituzionale e il suo punto di vista sulla connessione dei rapporti finanziari con il principio federale, rimanga coerente con quanto era stato fino a quel momento affermato dalla Corte stessa venendo rafforzato il principio solidaristico del 'rispondere l'uno per l'altro' e sottolineando ancora però il 'Nivellierungsverbot'32.

3.1.3 La 'Bundestreue' e la perequazione orizzontale nel processo di unificazione della Germania

Una delle questioni di più difficile risoluzione che la riunificazione portò con se era la nuova strutturazione dei rapporti finanziari sia a livello verticale tra 'Bund' e 'Länder' sia a livello orizzontale tra 'Länder'. L'individuazione di un sistema finanziario che permettesse la tenuta del sistema federale dopo l'annessione dei 'Länder' orientali era infatti la sfida che si poneva la Germania in quel particolare momento storico.

Con l'unificazione della Germania infatti si ricongiungevano in uno stesso Stato due aree territoriali con profonde differenze economiche ed infrastrutturali. Infatti, nel 1991, il prodotto interno lordo pro capite dei 'Länder' facenti parte della ex DDR ammontava al 30 percento della media dei 'Länder' occidentali. Il Pil nazionale pro capite, con la riunificazione, scendeva di un sesto rispetto al livello raggiunto nella Repubblica Federale prima dell'unificazione³³.

Come finora si è avuto modo di vedere, uno stato federale, in particolare come quello tedesco, non può sussistere senza una specifica perequazione delle differenze che si pongono sul piano finanziario tra i diversi elementi che la compongono. Il rispondere alle difficoltà dei 'Länder' più deboli è uno dei presupposti solidali per la tenuta economica e politica del sistema federale nel suo complesso. Si poneva, in particolare all'epoca della riunificazione, la questione di comprendere se la perequazione finanziaria sarebbe stato lo strumento adeguato a garantire un futuro alla federazione evitando così la separazione, pericolo sempre sotteso all'essere stesso degli Stati federali³⁴.

Si è concordi allora nel ritenere che una ripartizione del potere pubblico che rispecchi concretamente l'organizzazione federale dello Stato richieda, come

³² V. LOSCO, *Il federalismo*, cit., 102.

³³ W. RENZSCH, La soluzione di una questione federale: l'estensione ai Länder orientali del sistema di perequazione fiscale a partire dal 1995, in Federalismo modello Germania, a cura di M. Degni, G. Iovinella, Roma, 1995, 137.

³⁴ H. FISCHER, Hat der Ländersinanzausgleich in Deutschland Zukunst?, in Probleme der Einheit (Finanzausgleich im Vereinten Deutschland), a cura di E. Wegner, Marburg, 1992, 36.

presupposto per la sua operatività, l'interazione tra le diverse entità statali e risorse finanziarie adeguate per gli Stati membri e per la Federazione di cui fanno parte³⁵.

«La perequazione finanziaria è espressione esemplare di una tensione inerente al principio federale: la ricerca del giusto equilibrio tra autonomia, responsabilità e salvaguardia dell'esistenza e dell'individualità dei singoli 'Länder' da una parte e corresponsabilità solidale degli altri membri della federazione dall'altra»³⁶.

Il dettato costituzionale che prevede l'omogeneità in particolare nei livelli delle prestazioni e delle condizioni di vita³⁷ su tutto il territorio federale, divenne centrale per il riequilibrio tra le diverse aree territoriali e le disposizioni della 'Finanzverfassung' e della 'Finanzausgleichgesetz' dovettero piegarsi a queste esigenze, risultando essere gli strumenti più adeguati per il raggiungimento di questi scopi.

Subito dopo la riunificazione nel 1990, per prestare un sostegno immediato al fabbisogno finanziario dei 'Länder' orientali, venne introdotto, sulla scorta del patto di solidarietà, il Fondo per l'unità tedesca, alimentato dal bilancio federale e da quello dei 'Länder' occidentali³⁸.

Questo sistema scatenò forti riserve in particolare da parte dei 'Länder' occidentali e il legislatore si trovò a dover comporre degli interessi, nella prospettiva di una legge di riforma del sistema della perequazione finanziaria, che erano tra loro del tutto eterogenei e talvolta anche contrastanti e che dovevano essere toccati e rimodellati mantenendo illeso il principio costituzionale della 'Bundestreue' e quello dell'omogeneità federale³⁹:

- I 'Länder' occidentali più ricchi premevano per una riforma del sistema di perequazione fiscale in un'ottica di rafforzamento del federalismo e di ampliamento delle competenze attribuite ai 'Länder' soprattutto sulla concessione del diritto di imposizione fiscale e sulla riduzione dei diversi finanziamenti.
- I 'Länder' occidentali con minore potere finanziario temevano una riduzione dei trasferimenti federali a loro diretti se fossero stati ridiretti ai più deboli 'Länder' orientali e dunque sostenevano l'ipotesi di una modifica radicale della perequazione e presentavano diversi modelli di riforma.
- Gli interessi dei 'Länder' orientali erano chiaramente di segno opposto. Questi infatti auspicavano che il sistema di perequazione fiscale così come applicato fino a quel momento⁴⁰ venisse esteso senza subire variazioni, anche a tutto il territorio della ex DDR. Infatti ogni riforma sarebbe potuta intervenire sui meccanismi perequativi riducendone l'incidenza sui rapporti verticali orizzontali.

³⁶ J. WOELK, La Germania, cit., 201.

³⁵ V. LOSCO, Il federalismo, cit., 93.

³⁷ Principio di omogeneità previsto all' art. 28 GG.

³⁸ J. WOELK, La Germania, cit., 197.

³⁹ W. RENZSCH, La soluzione, cit., 140.

⁴⁰ Che dopo la riforma del 1969 era un modello altamente cooperativo e collaborativo con la presenza di incisivi strumenti pereguativi verticali e orizzontali.

Nel 1993 fu finalmente possibile definire le linee politiche per riordinare i rapporti finanziari e costruendo quel sistema che, a partire dal 1995, avrebbe cominciato ad operare e venne emanata la quarta 'Finanzausgleichgesetz' (FAG) il 23.06.1993⁴¹.

Il regime della perequazione fiscale che entrava in vigore il primo gennaio 1995 si basava su alcuni importanti elementi di novità. Si tentava di integrare pienamente i nuovi 'Länder' non tramite una modificazione della disciplina costituzionale ma con un adeguamento della Legge sulla perequazione finanziaria (FAG).

I nuovi 'Länder' avrebbero beneficiato di trasferimenti per un totale di 55,8 miliardi di marchi, con un aumento della capacità finanziaria per abitante nelle zone dell'est di 3500 marchi all'anno. I trasferimenti provenivano sia dal riparto ordinario della perequazione finanziaria orizzontale sia da incrementi straordinari deputati a coprire gli oneri conseguenti alla divisione della Germania e al ripianamento dei disavanzi delle infrastrutture pubbliche. Veniva incrementata la quota spettante ai 'Länder' dal gettito dell'Iva e fino a un massimo di un quarto del totale di questo incremento veniva utilizzato per portare la capacità finanziaria dei 'Länder' più deboli a un livello corrispondente al 92 percento del gettito fiscale medio pro capite dei 'Länder'. A questi incrementi si aggiungevano i trasferimenti provenienti dal sistema perequativo in senso stretto, e quindi tra gli Stati membri, e i trasferimenti federali integrativi deputati a coprire le spese della gestione politica. I nuovi 'Länder' con questo sistema di trasferimenti e integrazioni venivano messi nella condizione di raggiungere il 99,5 percento della capacità finanziaria pro capite rispetto alla media federale e venivano così inseriti in modo paritario nel sistema perequativo federale⁴². Per un periodo di 10 anni dall'emanazione della Legge sulla perequazione i 'Länder' orientali godettero di trasferimenti straordinari per un importo pari a 20,6 miliardi di marchi. Questi fondi stanziati per il risanamento dei bilanci dei 'Länder' orientali erano stabiliti nel loro importo esatto e in maniera indipendente dalle variazioni della capacità finanziaria di Federazione e Stati membri. In questo insieme di trasferimenti non venivano inoltre considerati i finanziamenti provenienti dal governo federale per gli investimenti dei 'Länder' orientali attuati in settori specifici. Quello che però creava maggiori scontenti e che poi è risultata essere una delle cause che hanno portato il BVerfG a pronunciarsi nel senso di una correzione del sistema a favore di una maggior responsabilità in capo ai 'Länder', erano le quote di contributo alla perequazione. I 'Länder' con capacità finanziaria tra il 100 e il 101 percento rispetto alla media partecipavano con una quota perequativa del 15 percento della loro capacità eccedentaria, quelli con una percentuale tra il 101 e il 110 percento con una quota del 66 percento e quelli la cui capacità superava il 110 percento con l'ottanta percento della capacità in eccesso⁴³.

Sono le disposizioni della legge federale ordinaria sulla perequazione (FAG), come si è visto, che nello specifico hanno disciplinato nei diversi momenti storici, in

⁴¹ La prima legge sulla perequazione finanziaria era stata emessa il 16.03.1951, la seconda con la grande riforma finanziaria il 28.08.1969 e la terza, conseguente alla sentenza del giugno 1986 venne emessa il 28.01.1988 che in seguito alla riunificazione venne modificata nel 1990.

⁴² W. RENZSCH, La soluzione, cit., 143-144.

⁴³ W. RENZSCH, La soluzione, cit., 145.

particolare in quello difficile della riunificazione, il funzionamento della perequazione finanziaria e su cui il Tribunale costituzionale federale più volte si è pronunciato e che hanno contribuito maggiormente all'evoluzione del principio della 'Bundestreue' fino ad arrivare ad essere affiancato nel suo significato a quello di solidarietà federale⁴⁴.

È ancora oggi il FAG la fonte federale che va regolare le materie disciplinate dagli artt. 106 e 107 GG in modo tecnico e dettagliato. Agli artt. 1 e 2 di questa legge vengono disciplinate la suddivisione orizzontale e verticale del gettito dell'IVA, dall'art. 10 vengono determinati gli obblighi derivanti dalla perequazione orizzontale e all'art. 11 si disciplinano le assegnazioni supplementari federali⁴⁵.

Ma prima di vedere come dettagliatamente questa legge regola la perequazione finanziaria e in che modo realizza l'unità finanziaria, bisogna andare ad analizzare nel dettaglio la sentenza dell'11 novembre del 1999 del BVerfG che ha significato, in parte, una svolta e ha rivoluzionato la prospettiva sulla perequazione finanziaria così per come veniva intesa fino a quel momento.

Infatti «i profondi cambiamenti sociali seguiti alla riunificazione hanno anche influenzato l'equilibrio interno tra pluralità e unità che sta alla base di ogni sistema federale. Aumentate e accentuate le differenze nella Germania riunificata, c'è[ra] da aspettarsi una maggiore accentuazione [e richiesta] nei confronti di soluzioni asimmetriche e non unitarie»⁴⁶.

3.1.4 La sentenza dell' 11 novembre 1999 BVerfG

È la perequazione finanziaria, espressione della 'Bundestreue', e i rapporti che questa costruisce che hanno creato e creano ancora oggi tensioni ed inefficienze all'interno del sistema di federalismo fiscale tedesco. Abbiamo visto come la giurisprudenza del Tribunale costituzionale, con la sua attività interpretativa, ha tentato di comporre i diversi interessi in gioco proponendo, a seconda del diverso momento storico, soluzioni di volta in volta innovative.

«Il federalismo dovrebbe consentire di andare incontro ai differenti interessi ed aspettative regionali, di migliorare i servizi e l'organizzazione pubblica attraverso costanti tentativi e nell'insegnamento proveniente dai precedenti errori, e di stimolare un impiego economicamente razionale delle risorse attraverso una sempre maggiore congruenza istituzionale»⁴⁷.

La legge di perequazione, così com'era prevista, è stata impugnata nel 1999 dai 'ricchi' 'Länder' meridionali (Baviera, Assia e Baden-Wurttemberg) che lamentavano al suo interno un eccesso di istituti attutivi della cooperazione e della collaborazione rendendo così illegittimo costituzionalmente un sistema che obbligava i 'Länder' più ricchi a trasferire a quelli più poveri cifre elevatissime ⁴⁸.

⁴⁴ J. WOELK, La Germania, cit., 201 come anche A. ANZON, La Bundestreue, cit., 41.

⁴⁵ V. LOSCO, *Il federalismo*, cit., 90.

⁴⁶ J. WOELK, La Germania, cit., 198.

⁴⁷ J. WOELK, La Germania, cit., 205.

⁴⁸ Nel 1999 vi furono in Germania trasferimenti orizzontali per 7,5 miliardi di euro e nel 2000 i 5 *Länder* più ricchi trasferirono agli undici più poveri ben 8,2 miliardi di euro. Così F. PALERMO-J. WOELK, *Germania*, cit., 40.

Nonostante le censure mosse dai 'Länder' fossero indirizzate solo contro alcune specifiche disposizioni del FAG, il *BVerfG* colse l'occasione per rianalizzare la complessiva ragionevolezza del sistema di perequazione del gettito fiscale così come disposto nella legge del 1995. «Il 'Bundesverfassungsgericht' era chiamato a verificare se il modello cooperativo – solidaristico di federalismo tedesco conservi integre le sue tradizionali fonti di legittimazione in una cornice nella quale la mondializzazione dei mercati e l'accelerazione del processo di integrazione europea, per ragioni diverse ma convergenti, rischiano di porne in discussione le basi economico-finanziarie»⁴⁹.

Così il Tribunale costituzionale si è pronunciato nel novembre del 1999⁵⁰ nuovamente sul sistema di ripartizione finanziaria e ha cambiato radicalmente punto di vista sul ruolo e sul funzionamento della perequazione finanziaria.

'Länder' ricorrevano al Tribunale costituzionale federale, 'Normenkontrollverfahren'51, lamentando una violazione del 'Nivellierungsverbot', in quanto la legge impugnata prevedeva un meccanismo per cui la capacità finanziaria dei 'Länder' più deboli veniva integrata al minimo fino al 95% realizzando così un indiscriminato livellamento che permetteva agli Stati membri beneficiari di scaricare le responsabilità delle proprie politiche di bilancio sulle spalle dei 'Länder' più benestanti. Si andava così ad offuscare il principio di responsabilità per cui le condotte degli amministratori più virtuosi venivano a confondersi con quelle degli amministratori meno accorti e più 'spreconi' rendendo così difficile agli elettori distinguere gli uni dagli altri. Si creavano inoltre così delle inefficienze i quanto i 'Länder' più poveri non avevano intenzione di migliorare la loro posizione così da non perdere i benefici provenienti dalla perequazione ma nemmeno i 'Länder' più ricchi volevano arricchirsi di più in modo da limitare le quote che dovevano essere destinate alla perequazione orizzontale. Quindi l' 'equalizzazione finanziaria' risultava altamente inefficiente, innescando questo duplice effetto disincentivante, non assicurando alcuna neutralità allocativa nella ripartizione delle risorse tributarie⁵².

I 'Länder' ricorrenti lamentavano anche come la graduatoria delle capacità finanziarie veniva ad essere alterata anche dall'elargizione dei contributi complementari provenienti dalla Federazione per coprire oneri speciali in situazioni di carattere straordinario che possono venire assegnati anche qualora dopo la terza

-

⁴⁹ G. SCACCIA, Solidarietà e competizione nel sistema federale tedesco; riflessioni in margine alla sentenza del Bundesverfassungsgericht sulla perequazione finanziaria tra Länder (BVerfG 11 novembre 1999), in giur. cost., 2000, 3587.

⁵⁰ BVerfGE 101, 158 dell'11 novembre 1999. Sul tema numerosi scritti sono stati pubblicati, si vedano a tal proposito per un approfondimento: Bundesministerium der Finanzen, Stellungnahme zum Finanzausgleichsurteil des Bundesverfassungsgericht vom 11. November 1999, Bonn, 2000 e J. WIELAND, Das Konzept eines Maßstäbegesetzes zum Finanzausgleich, in DVBl., 2000.

⁵¹ Procedura che il *BVerfG* applica in sede di controllo astratto delle norme impugnate e con cui in questo caso dichiara l'incostituzionalità della norma ma senza pronunciarne l'incostituzionalità. Si lascia al legislatore il tempo di modificare la norma per renderla costituzionalmente conforme e evitando così di creare un vuoto legislativo.

⁵² V. LOSCO, *Il federalismo*, cit., 109-110.

fase della perequazione la capacità finanziaria sia risultata superiore o uguale alla media⁵³.

Ribadendo i principi che fino a quel momento aveva sostenuto in tema di perequazione finanziaria, la Corte stabiliva, che il FAG al tempo vigente sarebbe stato applicabile solo fino al 31 dicembre 2004 con la condizione che entro il gennaio 2003 venisse emanata una legge sui criteri di ripartizione e di perequazione finanziaria in quanto:

La legge sulla perequazione finanziaria (FAG) non definisce con sufficiente chiarezza i criteri posti negli artt. 106 e 107 GG per l'attuazione della costituzione finanziaria, pertanto continua ad essere applicabile solo come diritto transitorio⁵⁴.

Così la Corte lascia in vigore il sistema previsto nella FAG, pur ritenendo l'intero funzionamento della perequazione fiscale incostituzionale e condizionando il legislatore all'emanazione di una nuova legge sui parametri della perequazione orizzontale, verticale e della compartecipazione al gettito dell'Iva.

La ripartizione del gettito finanziario nello Stato federale è definita nelle sue linee direttrici dalla costituzione finanziaria del 'Grundgesetz'. Ne risulta una struttura costituzionalmente normata, in sé mobile e adattabile, i singoli gradini della quale, tuttavia, non possono arbitrariamente modificati o scavalcati. Il 'Grundgesetz' affida al legislatore il compito di concretizzare e di completare i criteri dettati a livello costituzionale⁵⁵.

Le disposizioni che il legislatore ha il compito di attuare riguardano particolarmente le previsioni sulla ripartizione verticale e orizzontale dell'Iva e la perequazione orizzontale di cui si dovranno chiarire i presupposti per cui si matura il diritto alla perequazione e per cui si è obbligati ad effettuare il conguaglio, compito che secondo la Corte il FAG non aveva svolto e per cui si necessitava una legge su questi specifici parametri.

Rispetto alla disciplina della perequazione finanziaria, il legislatore ha dunque un duplice compito: in primo luogo deve esplicitare nel contenuto i principi costituzionali e qualificare secondo fattispecie i criteri relativi alla ripartizione delle imposte ed alla perequazione che concretizzano i precetti costituzionali. Secondariamente deve trarre da questi criteri le concrete conseguenze di diritto finanziario [...]⁵⁶.

La Corte criticava infatti la legge sulla perequazione che stava giudicando proprio per quanto riguarda i parametri sulla ripartizione del gettito e sui meccanismi contributivi. In particolare colpisce nella sua argomentazione come si concentri sulla perequazione orizzontale e sui criteri che la disciplinano che i giudici ritengono portare ad un'applicazione troppo elevata del principio di uguaglianza andando a livellare le capacità giuridiche dei diversi 'Länder' trovandosi in accordo con il pensiero degli Stati ricorrenti⁵⁷.

-

⁵³ G. SCACCIA, Solidarietà, cit., 3589.

⁵⁴ BVerfGE 101, 158 così tradotto in G. SCACCIA, *Solidarietà*, cit., 3572.

⁵⁵ BVerfGE 101, 158 così tradotto in G. SCACCIA, Solidarietà, cit., 3572.

⁵⁶ BVerfGE 101, 158 così tradotto in G. SCACCIA, Solidarietà, cit., 3573.

⁵⁷ G. SCACCIA, Solidarietà, cit., 3590-3591.

Con il 'Maßstäbegesetz' il legislatore parlamentare corrisponde al compito di concretizzare e completare i principi costituzionali sulla ripartizione delle imposte e sulla perequazione. [...] Una legislazione per criteri crea regole astratte per concrete conseguenze finanziarie, in relazione alle quali il legislatore risponde a se stesso e all'opinione pubblica, assicura la trasparenza, propria del concetto di 'Rechtstaat', nella ripartizione delle risorse e garantisce la pianificazione di bilancio e la prevedibilità dei fondamenti di autonomia economico-finanziaria per il 'Bund' e per ciascun 'Land'⁵⁸.

Così la Corte chiarisce come servano principi generali ed astratti che definiscano i criteri della perequazione ancora prima che le effettive esigenze finanziarie dei 'Länder' si manifestino in modo da costruire un modello svincolato dagli interessi del momento storico in cui la legge viene emanata.

Si vogliono sottrarre agli interessi delle forze politiche la concretizzazione di questi parametri assegnando il compito a una specifica legge da cui poi il legislatore dovrà prendere le mosse per attuare concretamente le disposizioni sui sistemi di riparto del gettito⁵⁹.

Lo scrutinio costituzionale della legge di perequazione finanziaria ha mostrato che la indispensabile funzione regolativa propria della Costituzione finanziaria può essere preservata solo con una concretizzazione e integrazione delle fattispecie aperte del 'Grundgesetz' per mezzo di criteri. Una valutazione finale delle singole norme o dell'intero sistema della legge di perequazione finanziaria da parte del 'Bundesverfassungsgericht' non viene al momento in considerazione. La formulazione di criteri di perequazione finanziaria costituzionalmente equi è rimessa al legislatore. Questo impongono la chiarezza delle regole di ripartizione di rango costituzionale, la loro complessa classificazione all'interno del sistema normativo a gradini della perequazione finanziaria e la notevole insicurezza in ordine alla valutazione necessaria di sviluppi politici attuali e futuri⁶⁰.

Si decideva così la questione il cui oggetto era la legge di perequazione finanziaria che aveva sorretto il processo di riunificazione tedesca, o almeno la sua seconda fase, e che l'aveva sostenuta tramite la sua estrema caratterizzazione solidale e cooperativa. Si poneva però la questione se modificare il sistema partecipativo-collaborativo che fino a quel momento aveva sorretto il sistema federale nella direzione di un sistema autonomistico-concorrenziale più in armonia coi cambiamenti globali a livello di meccanismi di produzione e come reazione all'introduzione della moneta unica europea. La Corte non poteva certo porsi all'interno del crescente dibattito politico e prendere una posizione tra quelli che sostenevano ancora il modello solidaristico e quelli che invece proponevano di introdurre elementi di competizione economica e politica tra gli Stati membri della Federazione. Il BVerfG in questo senso si limitava solo a giudicare il FAG vigente, ma facendo questo e imponendo di varare una legge sui parametri permetteva una

v. 1.0500, 11 jewerausmo, cit., 112.

⁵⁸ BVerfGE 101, 158 così tradotto in G. SCACCIA, *Solidarietà*, cit., 3575.

⁵⁹ V. LOSCO, *Il federalismo*, cit., 112.

⁶⁰ BVerfGE 101, 158 così tradotto in G. SCACCIA, Solidarietà, cit., 3586.

modifica del sistema come previsto, andando ad «aprire il varco per la delimitazione del principio di solidarietà»⁶¹.

Con una meno esigente applicazione del principio di solidarietà si potrebbe rivedere il modello federale tedesco in senso competitivo, appoggiando gli argomenti degli economisti che sostengono come una maggiore concorrenza tra i 'Länder' garantisca una ottimale allocazione delle risorse, una maggior spinta all'innovazione e in generale più efficienza del sistema. Non è questa la sede per analizzare questi argomenti economico-finanziari, quello che però si sottolinea è come queste affermazioni si assumano vere all'interno della scienza economico-finanziaria devono poi, nella contingenza del sistema costituzionale federale, trovare il modo per coordinarsi con quelle disposizioni che prevedono istituti cooperativosolidaristici e su cui l'intero meccanismo si fonda. La Corte ha infatti ricordato come tutto il sistema della 'Finanzverfassung' si rifà a principi solidaristico-distributivi (tra cui la 'Bundestreue') che nel bilanciamento di interessi costituzionali risultano essere prevalenti rispetto a una più efficiente ripartizione delle risorse economiche in quanto la prima finalità delle disposizioni finanziarie della GG è quella di assicurare che la capacità finanziaria dei 'Länder' sia sufficiente per porre in essere i compiti che gli sono assegnati⁶².

3.1.5 La Legge sui parametri del 2001 ('Maßstäbegesetz') e la nuova Legge sulla perequazione finanziaria del 2005 (FAG)

Ecco allora che con il 'Maßstäbegesetz' che è effettivamente entrato in vigore nel 2001 si vanno a chiarire alcuni principi costituzionali andando a definirne i contenuti in modo specifico. Il legislatore, pare con questa legge, voler ribadire tutti i principi che il *BVerfG* ha sviluppato nella sua fervente e ricca attività interpretativa.

Questo traspare particolarmente dai criteri che vengono fissati in tema di perequazione orizzontale e verticale. L'art. 6 della Legge stabilisce come la perequazione orizzontale serva per assicurare a tutte le entità federate una capacità finanziaria tale da poter sostenere le proprie attività necessarie e come questa attività perequativa si ponga tra il valore federale dell'autonomia e quello della comunità solidale, aprendo così astrattamente a un modello più concorrenziale. Negli articoli susseguenti si definiscono quali criteri e quali strumenti devono essere utilizzati per definire la capacità finanziaria, per costruire il fabbisogno regionale così come astrattamente considerato; dopodiché viene espressamente menzionato il 'Nivellierungsverbot' con l'obbligo di mantenere una graduazione della capacità finanziarie dei Länder'. Gli artt. 10 e seguenti disciplinano i criteri sulla perequazione verticale e sugli interventi federali straordinari in cui, con la stessa intenzione, si chiarisce come questi vengano erogati ai 'Länder' con debole capacità di prestazione che si determina confrontando entrate e uscite⁶³.

Con la legge sulla perequazione fiscale vigente dal 2005 si sono modificati, rispetto alla disciplina previgente e sulla scorta di quanto previsto dalla legge sui parametri,

_

⁶¹ G. SCACCIA, Solidarietà, cit., 3596.

⁶² G. SCACCIA, Solidarietà, cit., 3597.

⁶³ V. LOSCO, Il federalismo, cit., 118 ss.

alcuni punti fondamentali che si pongono in linea coi cambiamenti richiesti dalla sentenza del 1999, volti a ridurre i trasferimenti e modificando così il sistema perequativo. Questi interventi possono così essere riassunti⁶⁴:

- Nella perequazione orizzontale viene applicato un tetto di prelievo rispetto alle eccedenze dei 'Länder' che effettuano una perequazione attiva pari al 72,5 percento, così da proteggerli da un eccessivo carico finanziario.
- Vengono previste delle clausole che escludono dai meccanismi perequativi incrementi straordinari nella entrate di un 'Land' che da questo momento in poi dipenderanno unicamente dall'efficienza delle politiche fiscali e finanziarie.
- L'intensità della perequazione verticale proveniente dagli incrementi del Bund' viene ridotta: per il 100 per cento di queste si incrementa fino a un massimo del 77,5 per cento, invece del 99,5 percento, della media della capacità finanziaria dei 'Länder'.
- Il criterio di ripartizione della quota distribuita a fini perequativi del 25 percento dell'Iva cambia. Beneficeranno di tale contributo solo gli Stati con entrate inferiori alla media nazionale. Cambia l'entità del conguaglio che viene calcolata sulla base di una formula matematica e che varia dal 95 percento al 60 percento della differenza tra capacità contributiva regionale e media a seconda della capacità contributiva pro capite.
- Si prevede inoltre un modello premiale che esclude dal computo delle risorse che formano l'indice di capacità finanziaria regionale quelle che superano l'incremento medio in modo da incentivare l'efficienza e per evitare che gli sforzi per una buona amministrazione dal 'Land' vengano evitati per non incorrere nell'obbligo della perequazione orizzontale.

Dati però i continui malcontenti che si sono manifestati nel corso degli ultimi decenni e che hanno messo il sistema del federalismo fiscale sotto esame ci si chiede cosa succederebbe se la perequazione orizzontale, che è quella che fino ad oggi ha creato maggiori problemi, venisse eliminata dal sistema tedesco, incrementando la suddivisione delle entrate da un punto di vista verticale avvicinando il federalismo fiscale tedesco ai modelli degli altri Stati⁶⁵.

C'è infatti chi ha lamentato e tuttora lamenta che la 'Finanzverfassung' tedesca, con la previsione di una accentuata perequazione orizzontale, non permetta alle istituzioni di conseguire le finalità proprie del federalismo di rendere più efficienti i servizi e l'amministrazione pubblica. Si sostiene inoltre che la legislazione ordinaria,

⁶⁴ S. KROPP, Kooperativer Föderalismus, cit., 115-116; V. LOSCO, Il federalismo, cit., 122 ss. e J. WOELK, «Modernizzare», cit., 1129.

⁶⁵ In Austria la perequazione è solo verticale e opera però multilivello; in Belgio la redistribuzione è assicurata dalla compartecipazione alle imposte federali, da un intervento della federazione che annualmente trasferisce risorse alle Regioni, e da programmi sulla disoccupazione per cui le Regioni ricevono un sussidio specifico per ogni disoccupato sul territorio così come anche in Svizzera e negli USA la perequazione è solo verticale; per un' approfondimento sul riparto finanziario e sulla perequazione nei diversi ordinamenti si veda: F. COVINO, Costituzione e federalismo fiscale in nove ordinamenti dell'Unione Europea, in: www.federalismi.it

attuativa di questi precetti, si ponga quasi come una legislazione propria di uno Stato centrale e unitario non riconoscendo e valorizzando, o facendolo solo in minima parte, le differenze territoriali.

La perequazione orizzontale come elemento della cooperazione è, nella comparazione con gli altri sistemi di federalismo fiscale, una caratteristica propria di quello tedesco. Generalmente infatti le altre Costituzioni finanziarie costruiscono la perequazione rispetto a modelli di tipo più verticale, creando dunque delle relazioni tra i singoli Stati membri e la Federazione e non tra gli Stati membri stessi.

Se si eliminasse la perequazione tra 'Länder' nella attuale situazione tedesca il rapporto di dipendenza tra Stati e Federazione crescerebbe in modo esponenziale. I 'Länder' non si farebbero certo un favore in questo senso, infatti tramite la perequazione orizzontale riescono oggi a dimostrare di essere nella situazione di sostenersi a vicenda riuscendo così a rinunciare al sostegno centrale del 'Bund'. L'eliminazione di questo meccanismo sarebbe solo consigliabile qualora venisse assegnata ai Länder' una quota molto più ampia del gettito delle entrate federali, aumentando anche in capo a questi la competenza legislativa in materia tributaria. Ma anche in questo caso ci si chiede se la cancellazione della perequazione orizzontale risulterebbe essere un'azione sensata. Si andrebbe infatti a mettere mano all'attuale sistema modificandolo e avvicinandolo a quello statunitense in cui ogni Stato membro si sostiene da sé e soltanto in caso di estrema necessità si rivolge alla Federazione. Considerato però l'imprescindibile dovere del 'Bund' a trattare i 'Länder' in modo paritario e non discriminatorio, gli aiuti da questo elargiti, al contrario di quanto accade negli Stati Uniti, dovrebbero essere suddivisi secondo generali e astratti criteri di ripartizione e senza vincoli di destinazione. Non può certo essere un modello di questo tipo il futuro per la federazione tedesca. Sì all'autonomia e alla differenziazione ma non senza il riconoscimento di una solidarietà reciproca. Per queste ragioni né ora né nel futuro si dovrebbe cessare di applicare un modello basato sulla perequazione orizzontale. Quella che invece potrebbe risultare essere una buona via di mezzo tra il modello altamente cooperativo e quello eccessivamente duale e competitivo è il tipo di perequazione proposta dalla federazione svizzera per attenuare l'estrema concorrenzialità che era presente in quel sistema⁶⁶.

_

⁶⁶ M. SEYBOLD, Der Finanzausgleich, cit., 282.

Intermezzo: un excursus sul modello di federalismo fiscale svizzero: competizione o cooperazione?

Un esempio di federalismo caratterizzato da un'accentuata competizione tra i suoi elementi è ravvisabile nel modello svizzero e risulta interessante un'analisi di questo sistema in quanto si tratta, al contrario di quanto accade in Germania, di un modello che da una forte concorrenza tra i suoi elementi ricerca nuovi strumenti che fondino una maggior cooperazione tra le componenti federate che lo compongono. L'ordinamento federale svizzero è infatti caratterizzato da un federalismo fiscale molto accentuato. È l'autonomia finanziaria dei Cantoni che costituisce il cuore della struttura, insieme all'ampio spazio di manovra in ambito finanziario loro attribuito, attuandosi così concretamente anche l'autonomia delle competenze⁶⁷. I tre livelli di governo costituenti la confederazione elvetica, Confederazione, Cantoni e Comuni, accedono direttamente alle diverse fonti di gettito e trovano autonomamente le risorse necessarie a coprire i costi relativi alle funzioni che devono svolgere. La Confederazione ed i Cantoni, in applicazione del principio costituzionale di sussidiarietà, hanno autonomia finanziaria originaria in materia fiscale mentre i Comuni hanno autonomia finanziaria nei limiti previsti dalla Costituzione del Cantone cui appartengono. In Svizzera la sovranità fiscale, compresa come autonomia fiscale, è nelle mani dei Cantoni in via primaria e solo secondariamente in quelle della Confederazione. Questa forte indipendenza fiscale dei Cantoni, che gestiscono le proprie risorse finanziarie, che hanno un potere autonomo di tassazione e controllano i propri bilanci senza ulteriori controlli dall'alto, fa sì che l'onere fiscale i Svizzera sia profondamente diversificato tra le diverse aree territoriali68.

La perequazione finanziaria federale fino al 2007 era ancorata a una norma della Costituzione federale che assegnava alla Confederazione il compito di promuovere la perequazione finanziaria tra Cantoni e di tenere presenti le diverse capacità fiscali dei Cantoni e delle aree montane nella elargizione degli aiuti federali, non prevedendo alcuna forma di perequazione orizzontale. Il sistema perequativo (verticale), coerentemente alla forma più pura del modello competitivo, non era certo il fulcro del sistema finanziario svizzero e consisteva in un altissimo numero di fondi perequativi e in singoli interventi poco coordinati tra loro. Per questo il sistema della perequazione è stato recentemente sottoposto a una profonda riforma che ha portato all'applicazione di un modello che porta con se diverse novità, modello in vigore dal gennaio del 2008. Insieme a questa riforma è stata prevista anche una semplificazione delle funzioni nei rapporti tra Confederazione e Cantoni e sono stati inseriti nel sistema federale nuovi mezzi istituzionalizzati di collaborazione orizzontale e verticale. Gli obiettivi della riforma, peraltro intitolata significativamente Nuova impostazione della perequazione finanziaria e della ripartizione dei compiti tra Confederazione e Cantoni erano evidentemente indirizzati verso un modello più collaborativo: la riduzione dei fondi predisposti per la perequazione finanziaria;

⁶⁷ G. BIAGGINI, Il federalismo fiscale in Svizzera, in Federalismo fiscale, cit., 119 ss.

⁶⁸ A. MAGLIARO, Modelli di federalismo fiscale: un quadro di sintesi, in Verso quale federalismo? La fiscalità nei nuovi assetti istituzionali: analisi e prospettive, a cura di A. Magliaro, Trento, 2010, 11-12.

la riduzione delle disparità tra i Cantoni nella capacità finanziaria e nel livello di imposizione fiscale; l'assicurazione di un livello minimo di disponibilità di risorse finanziarie per tutti i Cantoni; la compensazione degli oneri finanziari determinati da ragioni geotopografiche e socio demografiche; il sostegno alla collaborazione orizzontale tra i Cantoni e l'assicurazione di un'adeguata perequazione degli oneri a livello intercantonale. Si vuole comunque mantenere l'impronta prettamente concorrenziale del sistema tramite l'ampliamento dello spazio di manovra dei Cantoni, attraverso una più ampia attribuzione di mezzi finanziari autonomamente disponibili e per mezzo del mantenimento della concorrenzialità fiscale dei Cantoni nel contesto nazionale ed internazionale⁶⁹.

In Svizzera il modello di federalismo competitivo è stato ben applicato fino ad oggi, per quanto anche in quella realtà si punti a un più alto grado di perequazione sotto una spinta di tipo cooperativo, in quanto le singole realtà che costituiscono la federazione sono tra loro tendenzialmente⁷⁰ simili e omogenee a livello economico, politico e sociale. Il modello competitivo in Germania però risulterebbe di difficile applicazione in quanto i 'Länder', come si è potuto già vedere nella tabella 5 sulla perequazione fiscale, risultano essere ancora troppo diversi, e molti di loro troppo deboli economicamente, per poter partecipare a parità di condizioni a una competizione tra loro⁷¹. In questo senso infatti si rischierebbe di violare il principio di fedeltà al 'Bund', nella sua accezione solidaristica mettendo i 'Länder 'più ricchi in condizione di sostenersi autonomamente e quelli più deboli nella situazione opposta, andando così a mettere in crisi il sistema federale nel suo complesso e il principio della 'Bundestreue' che tiene uniti tutti i suoi elementi, vedendosi anche violato il già menzionato principio della omogeneità federale previsto all'art. 28 GG.

Come già si è anticipato anche in Svizzera «accanto alle misure che mirano a regolare la concorrenza, esiste un'altra categoria di misure miranti da un lato a creare un livello minimo di equità fiscale tra Cantoni (perequazione delle risorse), dall'altro ad attenuare le disuguaglianze strutturali tra regioni (compensazione degli oneri). Esse costituiscono l'ambito della perequazione finanziaria. In seguito ad una profonda riforma dei meccanismi in vigore dalla fine degli anni '50, sfociata nell'adozione del nuovo Articolo 135 della Costituzione, il nuovo meccanismo di perequazione è entrato in vigore nel 2008. Il suo principio fondamentale è il sostegno dei Cantoni più deboli, attraverso il trasferimento a questi di risorse da parte della Confederazione e dei Cantoni più forti»⁷².

Infatti a fronte di una fortissima competizione che va a stimolare politiche economiche efficienti e che può far gravare la pressione fiscale in misura diversissima sul territorio della confederazione è stata percepita, soprattutto negli ultimi anni, una necessità di uguaglianza e di conguaglio tra le risorse delle diverse aree territoriali, e questo anche per creare una maggiore e più intensa coesione territoriale.

⁶⁹ G. BIAGGINI, *Il federalismo*, cit., 129-130.

⁷⁰ Si possono riscontrare delle diversità tra zone più grandi e più piccole, rurali e industriali e come è ovvio più ricche e più povere.

⁷¹ Così in R. STURM, Foederalismus, cit.

⁷² B. REGAZZONI, L'esperienza del federalismo in Svizzera, in www.federalismi.it

Per questa ragione sono stati ridotti i fondi deputati agli interventi compensativi che sono essenzialmente tre: la perequazione delle risorse; la perequazione degli aggravi geotopografici e la perequazione degli aggravi sociodemografici. Tramite la perequazione delle risorse, che viene congiuntamente finanziata dalla Confederazione e dai Cantoni più forti finanziariamente, si vanno a sostenere quelli più poveri⁷³. «La 'forza' [o debolezza] di questi ultimi viene calcolata in funzione del potenziale di risorse fiscalmente ottenibili di un Cantone. Chi si trova al di sopra della media nazionale è considerato finanziariamente forte. Nel 2009, i Cantoni finanziariamente deboli hanno beneficiato di 3,63 miliardi di franchi, ripartiti tra Confederazione (2,1 miliardi) e cantoni forti (1,53 miliardi), a titolo della perequazione delle risorse»⁷⁴. La confederazione invece sostiene con dei trasferimenti verticali quegli oneri scaturenti dagli aggravi di tipo geo- e socio topografico.

A sostegno di questa riforma si può affermare che il nuovo sistema perequativo introdotto ha semplificato molto il funzionamento del federalismo fiscale e si sono avuti dei miglioramenti in termini di efficienza, senza però registrarsi una riduzione delle prestazioni⁷⁵.

Potrebbe essere questo un buon modello che favorirebbe, anche in Germania, il superamento di quella netta scissione tra modello competitivo e cooperativo; ma ciò che è fondamentale capire è che i due sistemi non stanno tra loro in un rapporto di alternatività logica ma, in funzione di una maggior efficienza unita al rispetto del principio di lealtà federale e di omogeneità, possono contaminarsi andando a creare modelli sempre nuovi e diversi adeguati alle necessità del territorio e delle sue peculiarità, senza violare quei principi costituzionali che sorreggono il sistema federale⁷⁶.

3.2 Italia

3.2.1 Aspetti concreti della leale collaborazione nell'attuazione del federalismo fiscale

Nella nuova disciplina, prima costituzionale e poi legislativa, del federalismo fiscale si percepiscono in modo chiaro le incertezze e le contraddizioni che hanno accompagnato l'evoluzione di questo complesso di norme. È infatti una questione estremamente delicata da un punto di vista giuridico, ma non solo, in quanto viene a

⁷³ G. BIAGGINI, *Il federalismo*, cit., 124 ss.

⁷⁴ B. REGAZZONI, L'esperienza, cit.

⁷⁵ G. BIAGGINI, *Il federalismo*, cit., 128.

⁷⁶ G. SCACCIA, Solidarietà, cit., 3598.

scontrarsi anche con tensioni sociali e politiche che possono sfociare in tendenze talvolta pericolose per il futuro unitario del Paese⁷⁷.

La finanza pubblica risulta essere un terreno particolarmente fertile per indagare quelle tematiche concernenti l'unità e la tenuta nazionale e i conseguenti rapporti che intercorrono tra le diverse componenti del paese⁷⁸. In questo senso il principio costituzionale della leale collaborazione si pone come possibile punto di snodo tra la disciplina del federalismo fiscale e il rispetto di quel principio su cui l'intero ordinamento giuridico nazionale si basa che è l'unità e l'indivisibilità della Repubblica. Ecco allora che l'attuazione del federalismo fiscale deve sottostare ai principi fondamentali della Costituzione quali quello di uguaglianza, ex art. 3⁷⁹, e quello di indivisibilità della Repubblica e valorizzazione delle autonomie, ex art. 5, ancoraggio normativo della leale collaborazione.

Abbiamo infatti visto come il fondamento costituzionale del principio della leale collaborazione, che ora si trova anche espresso esplicitamente in riferimento al caso puntuale della sostituzione governativa nell'art. 120 Cost., è costantemente stato individuato dalla giurisprudenza costituzionale nell'art. 5 Cost⁸⁰.

Le tensioni politiche e sociali che però si incontrano su questo punto riguardano particolarmente le tematiche economico-finanziarie del federalismo. Questo si può comprendere considerando che «alle origini del federalismo italiano non vi sta tanto l'esigenza di autogoverno di comunità locali dotate di marcate identità sotto il profilo storico, etnico, linguistico o politico⁸¹. Piuttosto, il successo della proposta federalista, dal punto di vista storico-politico, è riconducibile alla 'rivolta fiscale' delle più ricche Regioni e dei ceti produttivi del Nord, la quale si è accompagnata alle critiche nei confronti delle inefficienze e degli sprechi connessi alla gestione della spesa pubblica da parte delle amministrazioni centrali e, sovente, da parte delle amministrazioni meridionali»⁸².

È infatti proprio il partito della Lega Nord che ha portato avanti i temi del federalismo fiscale in Italia, ma in un'ottica secessionista e separatista predicando, come una sua bandiera, l'indipendenza finanziaria (e non solo) dell'area geografica della Padania dai paventanti sprechi del mezzogiorno italiano. La Lega sosteneva, infatti, che il federalismo si poteva ottenere in tempi brevi e che una volta realizzato, i produttori e i lavoratori del settentrione sarebbero potuti finalmente tornare in possesso dei frutti del proprio lavoro, saccheggiati però dalle tasse e dagli sprechi del resto d'Italia. Ma dopo la (lunga) esperienza governativa della Lega nord ci si chiede

⁷⁷ G. PITRUZZELLA, Problemi e pericoli del "federalismo fiscale" in Italia, in Le Regioni, 2002, 977.

⁷⁸ V. ANTONELLI, Amministrazione pubblica e unità della Repubblica, in La Repubblica delle autonomie nella giurisprudenza costituzionale, a cura di A. Pioggia, L. Vandelli, Bologna, 2006, 62.

⁷⁹ Che possiamo far funzionalmente coincidere, per quanto riguarda le entità territoriali, con il principio di omogeneità federale presente all'art. 28 GG.

⁸⁰ Si veda la già menzionata Corte Cost. sent. 242/1997.

⁸¹ Tanto è vero che la stessa idea della 'Padania' (che geograficamente viene fatta coincidere, non in modo univoco, a un territorio costituito da otto regioni settentrionali Valle d'Aosta, Piemonte, Liguria, Lombardia, Trentino- Alto Adige, Veneto, Friuli-Venezia Giulia, Emilia- Romagna più tre regioni centrali quali Toscana, Umbria e Marche) risponde, più che a precise tradizioni politico-culturali, alle esigenze propagandistiche della Lega Nord.

⁸² G. PITRUZZELLA, Problemi, cit., 977.

se effettivamente questo partito avesse in interesse una riforma in senso federale o se invece fossero, quelle federaliste, veementi manifestazioni di intenti che poi nella concretezza non risultava utile attuare⁸³. Infatti ancora oggi, dopo quindici anni di discussioni e dibattiti parlamentari e governativi, in cui la Lega è stata certamente coinvolta, non esiste ancora una 'base tecnico-statistica per attuare il federalismo fiscale' in quanto si sono passati questi anni a stabilire normative di principio senza preoccuparsi di predisporre delle disposizioni che le rendessero concretamente attuabili⁸⁴.

Quello che però qui noi interessa non è perdersi all'interno di elucubrazioni di tipo politico, bensì è affrontare il tema da un punto di vista prettamente giuridico-costituzionale tentando di comprendere, come è stato fatto per l'ordinamento tedesco, quale considerazione sia stata data alla leale collaborazione nella realizzazione del progetto di federalismo fiscale italiano.

Il federalismo fiscale va ad analizzare i diversi livelli di governo, il rapporto che intercorre tra loro per l'attuazione delle disposizioni finanziarie mettendo l'attenzione sulla riscossione del gettito tributario e sulla spesa pubblica. Quello di cui il federalismo fiscale anche si occupa e che per il tema qui analizzato risulta fondamentale, è lo studio dei processi decisionali nella materia fiscale e l'interazione che intercorre tra i vari livelli governativi. Operano congiuntamente, separatamente o in cooperazione tra loro⁸⁵?

Il principio della leale collaborazione, informando tutti i rapporti intercorrenti tra le componenti statali, dovrebbe trovare spazio di espressione anche all'interno della disciplina dei rapporti finanziari e dei processi decisionali che li riguardano, come avviene in Germania per l'applicazione del principio di 'Bundestreue' agli elementi del federalismo fiscale.

La questione della più o meno rigida ripartizione delle competenze è legata a filo doppio con il tema della leale collaborazione costituzionalizzata nell'art. 120 della Carta costituzionale insieme al principio, anche questo centrale, della sussidiarietà. I due principi operano infatti insieme col fine di far concorrere ed interagire in modo elastico e dinamico le competenze dei vari livelli di governo per il raggiungimento di medesimi interessi. Bisogna allora essere in grado di evidenziare chiaramente le competenze e di prevederle in modo differenziato affinché vengano predisposte normative adeguate alle situazioni concrete e reali ma senza violare il più generale interesse nazionale e il principio di autonomia e unitarietà⁸⁶. In questo senso la leale collaborazione opera integrando l'ordine competenziale colmando delle lacune e coordinando i rapporti dove mancano delle procedure chiave e prestabilite.

Se noi ora andiamo ad applicare quanto sin qui detto al federalismo fiscale previsto nell'art. 119 Cost. ci rendiamo conto di come gli scopi che i principi di leale

_

⁸³ Si possono infatti avere dei dubbi se si vanno a guardare i frenati atteggiamenti leghisti rispetto agli aspetti concorrenziali nella legge sui servizi pubblici locali come anche rispetto all'idea di eliminare le province inutili, per limitare gli sprechi su cui fu proprio la lega a tirare indietro. Così in L. RICOLFI, La Repubblica delle tasse. Perché l'Italia non cresce più, Milano, 2011, 108 ss.

⁸⁵ G. ANDERSON, Introduzione. Una panoramica generale sul federalismo fiscale, in Federalismo fiscale: una sfida comparata, a cura di E. Alber, F. Palerno, S. Parolari, Milano, 2011, 2-3.

⁸⁶ G. RAZZANO, La sussidiarietà orizzontale fra programma e realtà, in www.astrid-online.it

collaborazione e sussidiarietà vogliono raggiungere vengono quasi totalmente vanificati in tema di elasticità e dinamismo nell'interazione delle competenze sull' autonomia tributaria. Infatti, se si guarda quale ambito competenziale rimane alle Regioni e agli enti locali in materia di tributi propri, che peraltro sono espressamente previsti dal testo costituzionale come anche è prevista l'autonomia tributaria, ci si rende conto di come non resti alcuno spazio di manovrabilità locale e di come le competenze siano molto staticamente previste ed interpretate, contrariamente a quanto invece sarebbe dovuto essere stato previsto in conformità dei principi summenzionati.

A conferma di ciò la Corte Costituzionale, prima dell'emanazione della legge delega 42/2009, sosteneva come alle Regioni venisse interdetto l'esercizio della propria autonomia tributaria senza la legge statale di coordinamento, attraverso la quale lo Stato riceveva comunque ampi spazi di intervento sulle politiche finanziarie degli enti territoriali mantenendo così nelle sue mani il potere che già prima della riforma costituzionale 2001 deteneva⁸⁷. «Il divieto posto alle Regioni di utilizzare la propria autonomia tributaria fino a quando non [fosse stata] emanata la legge quadro sul federalismo fiscale non [poteva] che nascere dalla convinzione che è la legge statale a conferire la potestà tributaria regionale [quando invece viene conferita direttamente dalla Costituzione anche in attuazione del binomio leale collaborazione-sussidiarietà], individuando i tributi sui quali essa potrà essere esercitata, e dunque, dal rifiuto dell'idea che essa sia conferita direttamente dalla Costituzione, trovando solo limite nella legge di coordinamento»⁸⁸.

Oggi la situazione non pare essere cambiata, infatti nonostante la delega del 2009 di coordinamento della finanza pubblica e i conseguenti decreti attuativi, nessuna differenza, in tema di maggior autonomia tributaria, sembra essere ravvisabile come nemmeno pare presentarsi una nuova interpretazione della modulazione di questa autonomia da parte della Corte Costituzionale che anzi, come si vedrà poi in seguito, si pone, con la sentenza 79 del 2011, ancora più in un'ottica centralista rompendo, forse, l'armonica realizzazione del principio di leale collaborazione tra Stato e Regioni⁸⁹.

L'interazione e la mobilità delle competenze, corollario della leale collaborazione, trova però un limite nella questione della responsabilità finale. Bisogna, nel momento in cui tramite procedure collaborative si giunge a risultati comuni, sempre riuscire a individuare una responsabilità finale attribuibile in capo a un ente ben definito titolare della competenza legislativa.

Le disposizioni sulla riconduzione a determinati soggetti delle responsabilità derivanti dalle condotte tenute nei rapporti finanziari sono poco chiare nella legge di delega, come anche nei frammentari decreti di attuazione, e potrebbero in un futuro portare a ritrovare le stesse questioni e problematiche che si sono poste nel modello tedesco, sull'intreccio delle politiche ('Politkverflechtung') e sulla conseguente deresponsabilizzazione dei soggetti federati. Questo potrebbe, però, avvenire solo

⁸⁷ A. DE SIANO, L'autonomia, cit., 295.

⁸⁸ A. DE SIANO, L'autonomia, cit., 302.

⁸⁹ Corte Cost. sent. 79/2011 su cui si veda C. BERTOLINO, Un tassello o un cuneo nella "chiamata in sussidiarietà" ad opera della Corte Costituzionale?, in www.forumcostituzionali.it

qualora effettivamente venisse data concreta attuazione al federalismo fiscale di stampo cooperativo, così come previsto in via declamatoria nella Costituzione e nella legge delega del 42/2009⁹⁰.

Il presidente della conferenza delle Regioni, Errani⁹¹, si è pronunciato recentemente sostenendo che il federalismo fiscale, se veramente vorrà essere attuato, dovrà essere costruito rispettando alcuni punti fondamentali:

- 1. L'unità del Paese: «il federalismo non può essere un processo di frantumazione»;
- 2. La valorizzazione dei principi fondamentali della Costituzione;
- 3. Una riforma della governance che parta dal concetto di appropriatezza, che parta non dal posto che si occupa, ma dalle questioni che riguardano il paese;
- 4. Una riforma fiscale: «è faticoso fare il federalismo fiscale senza fare una riforma fiscale. E' difficile fissare le risorse che vanno a questo o a quel livello senza prima definire le competenze dei diversi livelli». Da questo punto di vista non è possibile non affrontare un nodo: il Mezzogiorno attraverso un'idea di perequazione che la Legge 42 pure aveva collegato al principio della responsabilità. E accanto a questi concetti va affermata una idea più chiara della capacità dello Stato, della Repubblica, di poter intervenire in tempo per impedire errori. E dobbiamo considerare che la perequazione in un territorio regionale non può farla il Governo centrale, ma la deve fare la Regione⁹².

Lo stesso Errani sottolinea poi «quella che considera 'la parola chiave del federalismo', la 'leale collaborazione', ovvero 'la capacità di cedere competenze a seconda del problema che si vuole affrontare', nella convinzione che solo così si possa dare la risposta giusta ai problemi del Paese»⁹³.

Queste parole vanno lette anche rispetto all'aspetto procedurale di applicazione del federalismo fiscale, ed infatti si può ravvisare una, probabile, mancanza di leale cooperazione anche sotto questo punto di vista.

In primo luogo è lo stesso strumento della delega, con cui è stata adottata la riforma sul federalismo fiscale, che in qualche modo risulta inadeguato per la realizzazione di un così importante intervento sul tessuto istituzionale del paese: «Di fronte a una riforma così profonda dell'intero assetto istituzionale e finanziario, sarebbe stato preferibile evitare la strada del decreto delegato, per affrontare il percorso di una legge ordinaria approvata a seguito di approfondita discussione di ogni singola disposizione da parte dei due rami del Parlamento. Come avvenuto per lo Statuto del contribuente e la legge n. 241 del 1990 (leggi che esprimono rispettivamente i principi generali dell'ordinamento tributario e dell'ordinamento amministrativo), anche le disposizioni attuative dell'art. 119 della Cost., riguardando i rapporti

_

⁹⁰ Per un approfondimento sulle tematiche della responsabilità e della solidarietà si veda: M. BERTOLISSI, *Il bilanciamento tra solidarietà e responsabilità nell'ambito del federalismo fiscale*, in *Federalismo fiscale*, cit., 13 ss.

⁹¹ Anche presidente della Regione Emilia- Romagna.

⁹² Federalismo: per Errani la parola chiave è "leale collaborazione", in www.regioni.it

⁹³ Federalismo: per Errani, cit.

finanziari e tributari tra Stato, Regioni ed enti locali avrebbero potuto essere contenute in una legge ordinaria»⁹⁴.

Ma non solo, infatti anche i decreti che stanno dando attuazione ai principi espressi nella legge di delega paiono non perseguire un metodo di reciproca collaborazione improntato ad un confronto costante e finalizzato alla condivisione delle scelte tra i vari livelli di governo coinvolti e interessati agli interventi qui in esame. Come l'Anci (associazione italiana comuni italiani) lamenta, non si è riusciti dunque⁹⁵ a trovare un punto di equilibrio tra i diversi livelli di governo su una delle questioni centrali della riforma costituzionale del 2001, quella del federalismo fiscale, essendo mancata anche, completamente, l'attuazione del federalismo istituzionale e cioè la creazione di quelle sedi in cui la collaborazione avrebbe, forse, trovato un modo di operare in relazione ai temi del federalismo fiscale e in cui le diverse realtà locali avrebbero avuto la possibilità di confrontarsi agendo direttamente su temi di loro interesse⁹⁶.

3.2.2. (segue) E nell'attuazione di una 'cooperazione finanziaria'

Le questioni sull'unità del paese, come si è già accennato a inizio paragrafo, entrano a pieno titolo nelle tematiche del federalismo fiscale; infatti, la realizzazione del principio unitario previsto all'art. 5 Cost., da un punto di vista giuridico viene affidata, come è ovvio, alle interazione tra diversi livelli di governo e questo si percepisce già dal tenore dell'art. 117 come anche dall'attuazione che dovrebbe essere data ai principi di coordinamento della finanza pubblica, al sistema tributario, al fondo perequativo, alle risorse aggiuntive e agli interventi speciali di cui all'art. 119. Nel nuovo quadro costituzionale quindi le istanze di stampo unitario non potranno essere garantite a priori esclusivamente dallo Stato ma dovranno essere individuate tramite la partecipazione di tutti i soggetti che compongono la Repubblica a posteriori⁹⁷.

Come anche per il federalismo fiscale tedesco, il principio di leale collaborazione tra Stato e Regioni e tra Regioni, a seconda delle sue modulazioni e delle letture che ne vengono date in combinato disposto con l'art. 5 Cost., vanno a definire quale modello di federalismo sia più adeguato per il tessuto istituzionale italiano.

Il federalismo fiscale costituzionale introdotto con la riforma 3/2001, come anche quello della legge delega del 2009, prevedono effettivamente un adeguato sistema di stampo collaborativo e cooperativo che rispetta i principi dell'unità e della coesione

-

⁹⁴ A. URICCHIO, Federalismo fiscale: la cornice costituzionale e il modello delineato dalla riforma Calderoli, in Dir. e pratica tributaria, 2009, 286.

⁹⁵ Il decreto legislativo 23/2011 sul federalismo municipale è stato adottato senza il parere favorevole della commissione bilaterale; anche il decreto su premi e sanzioni è stato approvato senza raggiungere un' intesa e in netto contrasto con la volontà dell'associazione nazionale dei comuni. Atti legittimi in quanto la legge delega prevede come dopo un termine in cui il parere manca, l'esecutivo può comunque approvare il provvedimento, ma non è forse questa stessa disposizione, che individua questa possibilità, una mancanza di leale collaborazione nei rapporti tra i diversi organi coinvolti nell'approvazione dei decreti?

⁹⁶ ANCI, Audizione. Commissione bilaterale per l'attuazione del federalismo fiscale. Lo Stato di attuazione della legge 42/2009, 2011.

⁹⁷ R. BIFULCO, Commentario alla Costituzione, Milano, 2006, 142-143.

nazionale ma i decreti che dovrebbero attuare questo disegno, non lo traducono concretamente nella pratica andando così a non inserire nel sistema quegli strumenti necessari e fondamentali per attivare a livello fiscale la leale collaborazione⁹⁸.

Con la riforma del titolo V della Costituzione si è infatti riformato l'art. 119 prevedendo, non solo una poco chiara autonomia delle competenze tributarie in capo alle Regioni e agli enti locali, ma anche, a scapito di un'interpretazione della Corte Costituzionale che propende per una visione centralista e unitaria concedendo uno spazio di manovra agli enti territoriali, nell'ambito della spesa, abbastanza modesto cosicché la necessità di attuare una leale collaborazione anche per realizzare il modello di pluralismo autonomistico risulta in qualche modo vanificata⁹⁹. In questo senso infatti la Corte, secondo un indirizzo costante, stabilisce come il legislatore statale deve, non solo fissare i principi cui dovranno rifarsi i legislatori regionali, ma dovrà anche determinare le grandi linee dell'intero sistema tributario definendo anche gli spazi e i limiti entro i quali si potrà esplicare l'autonomia impositiva e potendo anche intervenire sulla libertà di entrata e di spesa rendendo così gli spazi dell'autonomia molto angusti per decisioni di stampo locale¹⁰⁰.

La giurisprudenza costituzionale e così il legislatore dovrebbero invece applicare i principi di unità e così quello, a questo ancorato, di leale collaborazione, rispetto ai temi del federalismo fiscale, non solo per ampliare la possibilità degli enti territoriali di intervenire negli ambiti di loro interesse, ma anche per garantire una maggior attenzione, per quanto possa risultare poi in un certo senso impopolare, verso la perequazione fiscale, diretta espressione del federalismo cooperativo e in particolare verso la sua concreta attuazione che non può più accontentarsi di essere solo una dichiarazione di principi e di intenti ma deve tradursi nei fatti in un funzionamento concreto.

Il tema della perequazione finanziaria, centrale per l'attuazione delle riforme, però, è rimasto sullo sfondo dell'acceso dibattito sul federalismo. Come infatti già si è avuto modo di vedere, il federalismo fiscale nasce con l'obiettivo di unire e da questo punto di vista la perequazione finanziaria rappresenta quello strumento di attuazione della solidarietà finanziaria tra le diverse componenti dello Stato. In questo senso il principio della leale collaborazione funge come mezzo per indurre a portare in equilibrio unità e pluralità tra Stato e Regioni e tra Regioni anche nei rapporti fiscali¹⁰¹. La presenza di questo principio porta a comprendere come il federalismo fiscale debba dunque atteggiarsi a livello cooperativo valorizzando tutti i livelli di governo che compongono lo Stato in accordo con quanto viene stabilito dall'art. 114 Cost. che recita nei suoi primi due commi:

La Repubblica è costituita dai Comuni, dalle Province, dalle Città metropolitane, dalle Regioni e dallo Stato.

I Comuni, le Province, le Città metropolitane e le Regioni sono enti autonomi con propri statuti, poteri e funzioni secondo i principi fissati dalla Costituzione.

¹⁰⁰ A. DE SIANO, L'autonomia, cit., 296-297.

⁹⁸ Come potrebbe, per esempio, essere un senato federale o una camera delle Regioni.

⁹⁹ A. DE SIANO, L'autonomia, cit., 295.

¹⁰¹ G. PITRUZZELLA, Problemi, cit., 979-980.

Oltre a un intervento perequativo di tipo verticale proveniente dallo Stato, si dovrebbe anche prevedere una cooperazione a livello interregionale ponendo in capo alle Regioni la capacità di esplicare, nelle materie di competenza, un'attività tra loro concordata¹⁰². In questo senso si spiegherebbe e si giustificherebbe anche l'introduzione di una forte perequazione a livello orizzontale tra Regioni più ricche e più deboli che sia limitata però dal divieto di livellamento ('Nivellierungsverbot') delle capacità finanziarie delle Regioni.

Il disegno generale della riforma del sistema fiscale (Riforma costituzionale del 2001 e legge delega del 2009) prevede effettivamente un sistema di perequazione che si differenzia a seconda delle necessità e delle spese delle diverse realtà territoriali. Per le funzioni sociali fondamentali i trasferimenti di tipo perequativo dovranno consentire a tutti gli enti di tipo decentrato di finanziare integralmente i fabbisogni locali di queste funzioni. La perequazione per le altre funzioni opera diversamente nel senso di integrare, nei territori in cui il gettito fiscale risulta essere minore, la capacità fiscale dei singoli territori avvicinandola alla media nazionale¹⁰³.

Il federalismo fiscale oggi in Italia e in particolare la perequazione è però ancora una mera manifestazione di intenti e i decreti delegati che avrebbero dovuto concretamente attuarne i contenuti si sono semplicemente limitati a ripetere queste intenzioni. I decreti delegati non hanno infatti sciolto il nodo della perequazione finanziaria, centrale, come abbiamo visto, per l'attuazione di un federalismo di stampo solidale. È infatti già espresso nella Costituzione che i territori economicamente più deboli riceveranno dei contributi di solidarietà da un fondo perequativo ma non viene stabilito in che modo si colmeranno le differenze. Se si colmeranno le mancanze dei territori con redditi più bassi o se si considererà gettito mancante anche il dato dell'evasione fiscale¹⁰⁴. «Il risultato è che ad oggi uno degli esiti fondamentali della riforma, e cioè se, e come, cambierà la distribuzione delle risorse finanziarie tra Nord e Sud, tra regioni e comuni diversamente caratterizzati in termini strutturali e dotati in termini finanziari, rimane sostanzialmente indeterminato, [impedendo così alla leale collaborazione di operare]. È un segno, al contempo, della scelta di rimandare al futuro le decisioni costose in termini politici e del grado di improvvisazione con cui sono formulati i decreti» 105.

3.2.3 La risalente questione meridionale e la più attuale questione settentrionale

Ci si vuole ora soffermare, per quanto sinteticamente, su un aspetto che in un certo modo accomuna la realtà regionale italiana a quella federale tedesca. Infatti, per quanto le ragioni che stanno dietro a queste situazioni siano diametralmente diverse, in entrambi gli Stati sono presenti divari profondissimi tra alcune aree del paese. In questo senso nel paragrafo precedente si è andati a vedere come la disciplina altamente cooperativa del federalismo fiscale in Germania abbia rappresentato uno

¹⁰² A. ANZON, La Bundestreue, cit., 79.

¹⁰³ A. ZANARDI, Perequazione, cit.

¹⁰⁴ L. RICOLFI, La Repubblica, cit., 102.

¹⁰⁵ A. ZANARDI, Perequazione, cit.

strumento fondamentale per il riequilibrio dei diversi livelli presenti sul territorio dopo la riunificazione.

«Che esista una questione meridionale [in Italia], nel significato economico e politico della parola, nessuno più mette in dubbio. C'è fra il nord e il sud della penisola una grande sproporzione nel campo delle attività umane, nella intensità della vita collettiva, nella misura e nel genere della produzione, e, quindi, per gl'intimi legami che corrono tra il benessere e l'anima di un popolo, anche una profonda diversità fra le consuetudini, le tradizioni, il mondo intellettuale e morale»¹⁰⁶.

Il problema dell'arretratezza del mezzogiorno in Italia, a differenza delle divergenze tedesche che sono conseguenti ad alcuni eventi per così dire *una tantum*, è presente sin dai tempi dell'unificazione del paese avvenuta proprio un secolo e mezzo fa. Della cosiddetta questione meridionale moltissimi studiosi si sono occupati in termini storici, antropologici e ovviamente economico-sociali. Il sud vive una condizione di arretratezza economica che può essere intesa come una difficoltà a produrre ricchezza, e dunque beni e servizi da porre all'interno del mercato¹⁰⁷.

In questo senso i propositi leghisti si ponevano, dando vita alla più recente «questione settentrionale», in una prospettiva isolazionista avente come fine quello di spostare e mantenere la ricchezza nei territori del nord a scapito dei più deboli territori meridionali¹⁰⁸.

Il ragionamento che viene fatto è questo: «la spesa pubblica nelle Regioni meridionali è contrassegnata da sprechi e inefficienze e, per di più, viene finanziata con risorse fiscali raccolte nelle più efficienti Regioni del Centro-Nord, risorse che vengono così sottratte a un uso più produttivo¹⁰⁹». Si vuole così, con il passaggio dal criterio della spesa storica a quello della spesa standard, colpire i 'cattivi' amministratori meridionali, obbligandoli a ridurre gli sprechi e mantenendo le risorse all'interno dei territori in cui vengono prodotte. Certo l'assunto che dovrebbe esserci dietro queste affermazioni è che vi sia una effettiva coincidenza tra i territori dove sono più alti gli sprechi e i territori in cui è più alta la spesa pubblica monetaria. Le cose però non stanno effettivamente così : «Nel Meridione la spesa è probabilmente meno efficiente che nel Centro-Nord, ma il suo livello è certamente inferiore. Considerando la spesa pubblica totale (quella erogata complessivamente da tutti i livelli di governo: Stato ed enti previdenziali, Regioni ed enti locali), la spesa pro capite è, ponendo a 100 la media nazionale, pari a 104 nelle Regioni a statuto ordinario del Nord, 132 nelle Regioni a statuto speciale del Nord, 105 nel Centro escluso il Lazio, 127 nel Lazio, 81 nel Sud, 91 nelle Isole. In termini relativi, la distanza tra il Sud e le Regioni a statuto ordinario del Nord è di oltre un quinto, tra il Sud e le Regioni a statuto speciale del Nord di quasi il 40%. Peraltro, anche la distanza, all'interno del Nord, tra Regioni a statuto ordinario e a statuto speciale è superiore a un quinto, un dato che, con il suo valore di esempio, ha qualche influenza sulla formazione dell'opinione pubblica settentrionale¹¹⁰». Nonostante

.

¹⁰⁶G. FORTUNATO, Il Mezzogiorno e lo stato italiano: volume secondo, Bari, 1911, 311-312.

¹⁰⁷ L. RICOLFI, *Il sacco del nord. Saggio sulla giustizia territoriale*, Milano, 2010, 63.

¹⁰⁸ V. VIGLIONE, Federalismo e nuova questione meridionale, in www.proteo.rdbcub.it

¹⁰⁹ G. PISAURO, Federalismo fiscale, questione settentrionale e questione meridionale, in www.astrid-online.it

¹¹⁰ G. PISAURO, Federalismo, cit.

però la spesa pubblica sia in meridione più bassa rispetto al resto d'Italia la pressione e lo sforzo fiscali non sono inferiori alla media nazionale. Si creano dunque, erratamente, delle credenze che spingono a pensare che il nord assista e sostenga il sud con le sue ricchezze dando vita a una visione negativa del sentimento unitario e favorendo propositi secessionisti¹¹¹.

Per queste ragioni è certamente necessaria una concreta riforma della finanza locale, ma un'autonomia tributaria troppo spinta e senza forme di sostegno verticale e orizzontale (federalismo competitivo) risulterebbe essere un modo per lasciare indietro le Regioni meridionali. Non si può infatti pensare che se il Sud venisse messo in una condizione di forte autonomia sarebbe spinto a crescere e dunque alla lunga a riuscire a colmare i divari con il settentrione. Questo risulta evidente anche dall'aspetto comparato dell'esperienza tedesca che ha illustrato come in situazioni di profondi divari socio-economici la cooperazione sia più efficace della competizione, perlomeno per colmare inizialmente le differenze¹¹². Se, all'interno del progetto federalista, non venisse assicurato alcun sostegno al meridione si andrebbe solamente a enfatizzare il divario tra le due aree della nazione, dando così definitivamente il via alla deriva dell'unità del paese. Pisauro illustra infatti come: «I processi di decentramento hanno costi impliciti di natura fiscale, politica e amministrativa che ricadono più pesantemente su quelle aree che presentano minori capacità di aggiustamento. La contrazione dei trasferimenti dal centro e una maggiore enfasi sull'autonomia tributaria locale sono entrambi fattori che promuovono le disuguaglianze territoriali. L'attribuzione di poteri maggiori ai governi locali avvantaggia in misura più che proporzionale i governi locali più ricchi che tendenzialmente esercitano una maggiore influenza politica. La capacità amministrativa in genere e, in particolare, il grado con cui i politici locali possono essere responsabilizzati rispetto ai cittadini tendono a essere maggiori nelle Regioni più sviluppate economicamente»¹¹³.

In questo senso il quadro della finanza pubblica riformato nel 2001 prevede risorse aggiuntive e interventi speciali (trasferimenti perequativi) in favore di determinati enti locali nell'ottica della necessità di mantenere l'unità giuridica ed economica del paese. A questo scopo l'art. 120 Cost. prevede anche il divieto di istituire dazi o di istituire provvedimenti che vadano in qualche modo a ostacolare la circolazione delle cose o delle persone tra le Regioni ed inoltre si prevede il già analizzato potere di sostituzione statale al governo regionale che tutela in ultima istanza il mantenimento dell'omogeneità nei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili in modo da prescindere dai confini locali dei governi territoriali¹¹⁴. In questo senso gli interventi perequativi sono previsti per salvaguardare l'esigenza di tutela dell'unità economica, politica e sociale del Paese e dei diritti civili delle persone che si pone su un livello prioritario rispetto a quello delle autonomie ma

¹¹¹ Che proprio in tempi recentissimi (dicembre 2011), come conseguenza alla crisi economica che attraversa il paese, sono tornati in auge all'interno del partito della Lega nord.

¹¹² Si prenda ad esempio il ruolo giocato dalla cooperazione nel processo di riunificazione delle due Germanie.

¹¹³ G. PISAURO, Federalismo, cit.

¹¹⁴ E. DE MITA, *Le basi*, cit., 33-34.

rispettando comunque il principio di sussidiarietà e secondo procedure che evitino arbitri del potere centrale e che riescano a rendere gli enti locali protagonisti, ma in un ottica collaborativa, dell' esercizio delle proprie competenze anche in funzione dell'interesse nazionale¹¹⁵.

Non si vuole certo qui suggerire un possibile intervento sulla questione meridionale, problema che attanaglia lo Stato italiano sin dalla sua unità, solamente tramite interventi di tipo ordinario sul sistema fiscale nazionale; in questo senso si è perfettamente coscienti che serviranno degli interventi straordinari e dei trasferimenti speciali di tipo verticale che diano la spinta iniziale verso una concreta e duratura soluzione della questione; sicuramente però una riforma dei rapporti finanziari e una sua effettiva attuazione di tipo cooperativo e solidaristico potrebbe andare a porre un rimedio a lungo termine a quei dislivelli presenti tra le diverse aree italiane. In Germania un federalismo altamente cooperativo ha favorito un livellamento delle differenze economico-sociali presenti tra le diverse zone del paese. A conferma di ciò si legge in Panzera come l'accento del sistema federale tedesco sulla solidarietà orizzontale, accentuata della obbligo di 'Bundestreue' in capo ai 'Länder', garantisca il mantenimento dell'unità federale. «Non si può certo dire che il sistema congegnato [in Germania] non abbia prodotto gli effetti sperati, se si considera che il 'Land' più povero passa da una capacità fiscale per abitante del 29% rispetto ala media nazionale ad una del 99,5%, mentre quello più ricco scende dal 184,3% al 106%»¹¹⁶.

3.2.4 L'attività interpretativa della giurisprudenza costituzionale nazionale sulla leale collaborazione nei rapporti finanziari

La giurisprudenza costituzionale, con la sua attività interpretativa, è andata a concretizzare il principio di leale collaborazione stabilendone le sue più differenti sfaccettature, raramente in modo coordinato ai temi concernenti le relazioni finanziarie ma stabilendone un'interpretazione che è andata mutando nel tempo. Vediamo allora quali sono le pronunce che vengono in luce e se e come influiscono sull' evoluzione degli istituti del federalismo fiscale.

La leale collaborazione, così per come è stata fino ad ora interpretata dalla giurisprudenza costituzionale, agisce nel sistema governativo italiano sul modo di esercizio delle competenze e anche sul coordinamento tra queste cercando di superare la separazione tra i livelli e spingendo per creare delle sedi adeguate alla cooperazione. Il principio informa l'intero sistema giuridico, e dunque anche le relazione finanziarie, e il suo agire non deve andare a scapito degli interessi nazionali. Tutto ciò si desume in via primaria dalla storica sentenza 303/2003 in cui la Corte costituzionale interpreta in modo coordinato leale collaborazione e sussidiarietà dando avvio alla cosiddetta 'chiamata in sussidiarietà' tra diversi livelli di governo, che sostituiva il criterio dell'interesse nazionale, eliso con la riforma del 2001 dal testo costituzionale.

¹¹⁵ E. DE MITA, *Le basi*, cit., 35.

¹¹⁶ C. PANZERA, Autonomie, cit., 269-270.

Il Giudice delle Leggi si è poi anche pronunciato, dopo la riforma costituzionale del 2001, sull'art. 119 Cost. elaborando dei criteri che ovviassero alle incertezze che la norma creava e sviluppando così una giurisprudenza che tutelasse l'unità nazionale e assicurasse la continuità della funzione di coordinamento da parte dello Stato. La Corte interpreta restrittivamente il concetto di tributo regionale e locale, considerando invece estensivamente la competenza statale in materia di coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario giustificando così l'esercizio statale di poteri puntuali eventualmente necessari. Questa interpretazione rischia comunque di declassare, favorendo una visione centralista, la legislazione regionale a una legislazione di adattamento e di mera integrazione della legge statale, come già abbiamo sottolineato¹¹⁷.

La Corte costituzionale non mostra però, particolare sensibilità verso il principio della leale collaborazione, nella sua giurisprudenza riguardante l'art. 119 Cost. La Corte infatti ha richiamato questo principio costituzionale solo nel giudicare l'ingerenza statale nell'autonomia finanziaria di spesa degli enti locali. Il Giudice delle leggi ravvisa in particolare una necessità di collaborazione tra Stato e Regioni nei casi in cui una norma statale preveda trasferimenti a destinazione vincolata che incidano su materie che sono parte della competenza concorrente tra Stato e Regioni o della competenza regionale residuale¹¹⁸.

In questo senso la sent. 231/2005 dichiara illegittime alcune norme che istituivano un fondo speciale per l'incentivazione della partecipazione dei lavoratori a risultati o scelte gestionali delle imprese in quanto la Corte sostiene come:

Secondo un principio più volte applicato da questa Corte, la legittimità delle norme statali istitutive di nuovi fondi è condizionata di norma, per quanto riguarda la competenza ad emanarle, alla inerenza della destinazione dei finanziamenti a opere e servizi rientranti in materie di competenza statale. La finalizzazione dei finanziamenti a scopi rientranti in materie di competenza residuale delle Regioni o anche di competenza concorrente comporta la illegittimità costituzionale delle norme statali¹¹⁹.

La Corte voleva in questo modo evitare che la competenza statale sull'attribuzione di risorse aggiuntive, in quanto slegate dal criterio della capacità fiscale e assegnabili solo sulla base delle esigenze del territorio, venisse confusa con l'oramai illegittimo trasferimento di risorse statali a destinazione vincolata in quanto comportanti una violazione del riparto di competenze legislative e del principio di tipicità delle risorse. L'art. 119 vieta le risorse derivate, su cui peraltro si modellava il sistema centralizzato della finanza derivata previgente al nuovo modello, in quanto la finanza regionale e locale deve essere costituita da altri tipi di entrate¹²⁰.

La Corte evidenzia, sempre sulla base della leale collaborazione, anche in altre sentenze come vi sia la necessità di coinvolgere le Regioni, con gli strumenti che sono previsti, nella fase di programmazione e di riparto dei fondi statali. In questo senso va la sentenza 424/2004 in cui la Corte specifica che la norma che prevede il

¹¹⁷ C. FRAENKEL- HAEBERLE, *Il federalismo*, cit., 37 ss.

¹¹⁸ A. DE SIANO, L'autonomia, cit., 319.

¹¹⁹ Corte Cost. sent. 231/2005 e così la Corte si era già pronunciata nella sent. 16/2004 e 162/2005.

¹²⁰ A. DE SIANO, L'autonomia, cit., 322.

finanziamento in una materia, l'ordinamento sportivo, in cui anche la Regione ha potestà legislativa sia illegittima. Questo in quanto la disposizione:

la quale, mentre è del tutto indeterminata in ordine al soggetto erogatore del finanziamento in questione e ai criteri di riparto dello stesso, non prevede alcun, pur necessario, coinvolgimento delle Regioni¹²¹.

La Corte così pronunciandosi però ammette implicitamente che qualora vi fosse stato il coinvolgimento della Regione il fondo a destinazione vincolata sarebbe comunque stato legittimo e dunque non usa il principio della leale collaborazione per tutelare l'autonomia di spesa degli enti territoriali. La dottrina su questo punto risulta molto critica in quanto sostiene come questo atteggiamento rimetta in discussione un punto, quello del divieto di istituire fondi a natura vincolata fuori dalle specifiche ipotesi, che pareva essere dato per assodato¹²².

Inoltre la Corte, oltre a menzionare come il sistema delle conferenze sia quello in cui la collaborazione deve avvenire, non si è mai avventurata nel definire più dettagliatamente quali siano i mezzi più adeguati per coinvolgere Regioni ed enti locali nel processo di definizione dei trasferimenti statali¹²³. Sembra dunque che la Corte¹²⁴ usi il principio di leale collaborazione, in materia finanziaria, non per tutelare l'autonomia finanziaria di spesa degli enti territoriali, così come prevista nel testo costituzionale, bensì per trovare un punto di incontro tra il modello di autonomia finanziaria previsto dal nuovo art. 119 Cost. e il vecchio retaggio del modello della finanza statale derivata andando così ad ammorbidire il rigido principio di tipicità delle risorse¹²⁵.

La Corte costituzionale fino a questo punto non è così riuscita a fornire un'interpretazione del federalismo fiscale, in relazione al principio di leale collaborazione, tale da offrire una linea guida coerente per coloro che dovranno costruire il sistema di federalismo in Italia.

È in tempi recentissimi, la sentenza in esame è infatti la n. 79 del 2011, che la Corte torna a giudicare su una procedura di 'chiamata in sussidiarietà' di funzioni e finanziamenti regionali da parte dello Stato, su cui questa volta si pronuncia in termini favorevoli.

La questione di legittimità costituzionale viene proposta dalla Regione Emilia-Romagna che lamentava come le norme censurate della l. 73/2010¹²⁶, revocassero il finanziamento statale per la realizzazione della metropolitana del Comune di Parma «prevedendo la riassegnazione delle somme e rimettendo a una transazione la tacitazione di ogni pretesa del soggetto affidatario, mediante indennizzo – secondo le decisioni intercorse unicamente fra il Comune interessato e alcune Autorità centrali, senza dunque aver consultato in alcun modo la Regione, che pure aveva raggiunto, sin dal 2003, una serie di accordi con lo Stato finalizzati alla costruzione

122 A. DE SIANO, L'autonomia, cit., 323.

-

¹²¹ Corte Cost. sent. 424/2004.

¹²³ Si veda Corte Cost. sent. 219/2005.

¹²⁴ Ponendosi in linea con l'atteggiamento che la Corte ha tenuto nella sua giurisprudenza post riforma del titolo V.

¹²⁵ A. DE SIANO, L'autonomia, cit., 325-326.

¹²⁶ Rubricata Attività edilizia libera.

di un'opera che era stata ricompresa tra le infrastrutture pubbliche di preminente interesse nazionale di cui alla legge obiettivo n. 443 del 2001»¹²⁷.

Ciò che la Regione lamentava era relativo al fatto che il Governo interveniva, con la chiamata in sussidiarietà di funzioni regionali, nella materia dei trasporti pubblici locali, peraltro di sicura competenza residuale delle Regioni, revocando unilateralmente il finanziamento statale destinato a realizzare una infrastruttura strategica concordata con procedure collaborative tra Stato e Regione¹²⁸. Ed inoltre si denunciava una 'truffa delle forme' per cui, violando la leale collaborazione, lo Stato adottava la normativa impugnata con un decreto-legge invece che tramite una atto amministrativo alla cui formazione avrebbe dovuto partecipare anche la Regione ricorrente. In questo senso si innesta una particolarità in questo caso, in quanto si deve andare a valutare un atto legislativo con cui lo Stato non avoca verso se le funzioni bensì con cui rinuncia a una funzione, e alla conseguente elargizione del finanziamento, già attratta nella sua sfera di competenza¹²⁹.

Vediamo allora come la Corte nella sua pronuncia ha affrontato e ha risolto le questioni inerenti la denuncia di un mancato rispetto della leale collaborazione nelle procedure che hanno portato il governo a decidere di revocare il finanziamento che era stato già precedentemente assegnato al progetto di interesse nazionale strategico. Con la sentenza n. 79/2011 la Corte pare aderire ad una visione per cui lo Stato è il vero dominus incontrastato delle funzioni attratte in sussidiarietà; può liberamente decidere di avocarle a se, come può disciplinarle con legge, rompendo lo schema di distribuzione delle competenze previsto in Costituzione; ne compie gli atti di esercizio concreto, pur con i limiti dell'esercizio in collaborazione con la regione; le può unilateralmente dismettere senza attivazione di meccanismi collaborativi¹³⁰. Sposando l'opinione di Bertolino si ritiene che qualora lo Stato volesse revocare la chiamata dovrebbe, rispettando la leale collaborazione e le forme e le procedure tramite cui si realizza, coinvolgere nuovamente la Regione interessata con le stesse modalità con cui l'accordo era stato raggiunto. Infatti, non solo è necessaria una collaborazione con la Regione ma questa deve avvenire nelle stesse forme con cui si era giunti alla chiamata in sussidiarietà.

Ma la differente posizione della Corte, che afferma come le procedure collaborative tra Stato e Regioni «non rilevano ai fini del sindacato di legittimità degli atti legislativi, salvo che l'osservanza delle stesse sia imposta [dalla Costituzione]»¹³¹, finisce con l'acuire le difficoltà e i problemi connessi alle procedure collaborative che dovrebbero essere poste in essere tra diversi livelli governativi¹³². La Regione continua così a rimanere spettatrice esterna, contrariamente a quello che era l'obiettivo della riforma 3/2001, delle decisioni assunte al centro: non collabora alla valutazione dell'interesse che si vuole soddisfare, si vede togliere competenze legislative senza alcuna possibilità di valutare le modalità di esercizio concreto delle

¹²⁷ D. CHINNI, Chiamata in sussidiarietà con intesa e rinuncia con decreto legge. Nota a Corte Cost. sent. 11 marzo 2011 n. 79, in www.federalismi.it

¹²⁸ C. BERTOLINO, Un tassello, cit.

¹²⁹ D. CHINNI, Chiamata, cit.

¹³⁰ D. CHINNI, *Chiamata*, cit.

¹³¹ Corte Cost. sent. 79/2011.

¹³² C. BERTOLINO, *Un tassello*, cit.

funzioni. Ovvio che in un contesto simile si creino delle tensioni tra i livelli di governo e che queste si scarichino sulla Corte, chiamata a supplire alle carenze della legislazione di attuazione della Costituzione. «Anche la portata del principio di leale collaborazione subisce [...] una battuta d'arresto. Infatti che valore si può attribuire ad un'intesa [...] raggiunta tra Stato e Regione se poi essa non è in grado di vincolare la futura attività degli stessi soggetti che l'hanno raggiunta»¹³³?

Se la giurisprudenza del Tribunale costituzionale si attestasse su questo percorso interpretativo si creerebbe un grave pregiudizio per le Regioni. Infatti, le procedure collaborative poste in essere e poi violate o nemmeno poste in essere non potrebbero comunque essere sottoposte al giudizio della Corte e qualora questo avvenisse con atto legislativo non sarebbe sindacabile in via di conflitto di attribuzione. Le Regioni verrebbero così private dell'unico strumento a loro disposizione per opporsi allo Stato¹³⁴.

Non vogliamo addentrarci ulteriormente nei contenuti della, peraltro molto lunga e articolata, sentenza in esame. Si vuole solamente sottolineare come la Corte cambi radicalmente la sua opinione sull'operatività del principio della leale collaborazione, girandolo questa volta in un'ottica che, forse violando il principio del rispetto delle autonomie territoriali, rimette lo Stato centrale in una posizione di dominio incontrastato sugli altri livelli di governo che però dovrebbero essere costituzionalmente parificati. Questo risulta secondo noi molto pericoloso in quanto, se già il principio veniva usato sui temi del federalismo fiscale come punto di raccordo tra il modello delle autonomie e il vecchio retaggio centralista della finanza derivata, un'interpretazione di questo tipo potrebbe ancora di più far tornare il sistema della finanza verso uno di stampo unitario e statalista piuttosto che verso quello federalista che richiede una visione paritaria di tutti i livelli di governo unita a una necessaria e fondamentale leale interazione tra questi.

Ulteriore pericolo che questa sentenza porta con sé sta nel fatto che la Corte tornando sui suoi passi, torna a far coincidere l'interesse nazionale con la competenza statale e non più con l'interazione tra diversi livelli di governo, rendendo così impossibile, anche tramite l'attività interpretativa della Corte costituzionale, aggiustare o modellare, a seconda della situazione, quella rigida e statica ripartizione delle competenze in materia di federalismo fiscale.

In nessun caso comunque la Corte si è pronunciata in modo esteso ed esplicito, a differenza di quanto viene fatto in Germania dal 'Bundesverfassungsgericht', sul tema della leale collaborazione in relazione agli istituti del federalismo fiscale e in particolare sul tema della perequazione fiscale che come si è visto dalla comparazione col sistema tedesco, è diretta espressione del principio collaborativo tra i diversi livelli di governo nel senso del rispetto del principio unitario espresso all'art. 5 Cost. nel momento in cui le componenti statali più ricche devono sostenere, almeno per quanto riguarda le funzioni necessarie, quelle più economicamente deboli.

Tutti i rilievi sin qui effettuati mettono in luce le carenze legislative e giurisprudenziali-interpretative che hanno accompagnato la riforme del 2001 e del

¹³³ D. CHINNI, *Chiamata*, cit.

¹³⁴ C. BERTOLINO, *Un tassello*, cit.

2009 in materia finanziaria. Si denota come siano assenti «efficaci meccanismi di raccordo atti ad assicurare un incisivo coordinamento tra lo Stato e le Regioni. Assenza o debolezza di tali meccanismi che giustamente ha fatto qualificare il sistema come un sistema policentrico esploso. La debolezza dei meccanismi di raccordo è stata già da tempo denunciata con riguardo ai rapporti tra legge statale e legge regionale. Ma è proprio in ordine all'attuazione del federalismo fiscale che il problema assume una forte intensità. L'impossibilità di separare con nettezza sistema tributario statale e sistemi regionali favorisce la sovrapposizione di interventi, la conflittualità, la stessa crescita della pressione fiscale e della spesa. Inoltre, la debolezza dei meccanismi perequativi e dei mezzi con cui assicurare a tutte le Regioni risorse adeguate al nuovo carico di competenza loro devolute, apre la strada a pericolose ipotesi di 'federalismo per abbandono'»¹³⁵, o, aggiungiamo noi, a nuove strumentalizzazioni dei modelli federalisti in un'ottica separatista e secessionista.

Quello che ci si augura è allora che il Giudice delle Leggi, o una riforma costituzionale, individuino il giusto tassello per ridisegnare la sistematica della Legge fondamentale di modo da dare la necessaria rilevanza al principio della leale collaborazione per rinsaldare le maglie dell'ordinamento costituzionale dando anche il giusto stampo collaborativo e cooperativo al modello di federalismo fiscale che si sta delineando nel panorama legislativo.

3.2.5 L'autonomia speciale, il caso del Trentino-Alto Adige/Südtirol e l'accordo di Milano: un' applicazione della leale collaborazione al federalismo fiscale?

Bisogna soffermarsi, in ultima istanza, ad analizzare come la riforma del federalismo fiscale abbia inciso sul regionalismo differenziato italiano e in particolare su quale impatto abbia avuto, e tuttora abbia, sull'autonomia finanziaria delle Regioni a statuto speciale¹³⁶. Il regime finanziario delle autonomie speciali è uno degli aspetti più criticati e discussi del modello di federalismo fiscale italiano.

Infatti il modello di finanziamento delle Regioni a statuto speciale si discosta da quello delle Regioni ordinarie nel senso che il sistema finanziario delle prime si basa essenzialmente su compartecipazioni ovvero sulla riscossione diretta dei tributi statali sul proprio territorio. In ognuna di queste Regioni il sistema, così a grandi linee descritto, si differenzia per la misura dei tributi che rimangono sul territorio e quelli che invece devono essere devoluti allo Stato. Il Trentino Alto-Adige/ Südtirol gestisce il 90% del gettito delle maggiori imposte statali mentre devolve il 10% allo Stato centrale. Per questo motivo i residenti delle Regioni autonome vengono a trovarsi in una situazione migliore e in qualche modo privilegiata in quanto hanno

-

¹³⁵ G. PITRUZZELLA, Problemi, cit., 988.

¹³⁶ Trentino Alto-Adige/ Südtirol, Friuli Venezia Giulia, Valle d'Aosta, Sicilia e Sardegna.

una disponibilità finanziaria pro capite superiore, producendo delle conseguenze non indifferenti sul piano dell'equità sociale¹³⁷.

La riforma del federalismo fiscale italiano scardina, proprio per porre rimedio a queste iniquità, questo peculiare aspetto finanziario delle autonomie le quali dovranno rispettare il dettato costituzionale creando dei meccanismi di solidarietà che le mettano in contatto anche con le Regioni a statuto ordinario e le rendano attrici del meccanismo di perequazione finanziaria. «Non si tratta di mettere in discussione la 'specialità' dei poteri e delle funzioni attribuite alla Regioni a statuto speciale e alle Province autonome, ma di applicare anche ad esse i principi fondamentali del federalismo fiscale»¹³⁸.

La legge delega n. 42/2009 sull'attuazione del federalismo fiscale ha previsto un capo, il IX, dedicato agli obiettivi di perequazione e solidarietà per le Regioni a statuto speciale che ha portato come conseguenza diretta, per questi territori, una necessaria modifica dei loro modelli di autonomia finanziaria¹³⁹.

L'art. 27 in particolare si occupa del coordinamento della finanza degli Regioni speciali e delle Province autonome con il modello di federalismo fiscale e al primo comma infatti recita:

Le regioni a statuto speciale e le province autonome di Trento e di Bolzano, nel rispetto degli statuti speciali, concorrono al conseguimento degli obiettivi di perequazione e di solidarietà ed all'esercizio dei diritti e doveri da essi derivanti, nonché al patto di stabilità interno e all'assolvimento degli obblighi posti dall'ordinamento comunitario, secondo criteri e modalità stabiliti da norme di attuazione dei rispettivi statuti, da definire, con le procedure previste dagli statuti medesimi, entro il termine di ventiquattro mesi stabilito per l'emanazione dei decreti legislativi di cui all'articolo 2 e secondo il principio del graduale superamento del criterio della spesa storica di cui all'articolo 2, comma 2, lettera *m*).

Di regola, come viene stabilito dalla Costituzione, la modifica degli statuti delle Regioni speciali dovrebbe avvenire con il procedimento *ex* art. 138 Cost. in quanto le leggi che li hanno adottati sono leggi costituzionali. Per la modifica della materia finanziaria, è prevista però una decostituzionalizzazione del procedimento di modo che risulta possibile far concorrere le autonomie all'attuazione del federalismo fiscale senza bisogno di dover modificare costituzionalmente i loro Statuti¹⁴⁰.

L'applicazione, dal punto di vista procedurale, che attua e ridimensiona la specialità finanziaria nel nuovo panorama del federalismo fiscale, viene così effettuato tramite la forma dell'intesa, diretta espressione della leale collaborazione. Ed infatti lo stesso articolo 27 al settimo comma che stabilisce come:

Al fine di assicurare il rispetto delle norme fondamentali della presente legge e dei principi che da essa derivano, nel rispetto delle peculiarità di ciascuna regione a statuto speciale e di ciascuna provincia autonoma, è istituito presso la Conferenza

¹³⁷ G. BIZIOLI, *Il Federalismo*, cit., 60.

¹³⁸ E. VIGATO, L'attuazione del federalismo fiscale nelle Regioni speciali. Il passaggio del testimone di funzioni e responsabilità, in www.federalismi.it

¹³⁹ A. VALDESALICI, L'intesa finanziaria per il Trentino-Alto Adige/Südtirol tra specialità e solidarietà, in Federalismo fiscale, cit., 95.

¹⁴⁰ E. VIGATO, L'attuazione, cit.

permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano, in attuazione del *principio di leale collaborazione*, un tavolo di confronto tra il Governo e ciascuna regione a statuto speciale e ciascuna provincia autonoma, costituito dai Ministri per i rapporti con le regioni, per le riforme per il federalismo, per la semplificazione normativa, dell'economia e delle finanze e per le politiche europee nonché dai Presidenti delle regioni a statuto speciale e delle province autonome. Il tavolo individua linee guida, indirizzi e strumenti per assicurare il concorso delle regioni a statuto speciale e delle province autonome agli obiettivi di perequazione e di solidarietà e per valutare la congruità delle attribuzioni finanziarie ulteriori intervenute successivamente all'entrata in vigore degli statuti, verificandone la coerenza con i principi di cui alla presente legge e con i nuovi assetti della finanza pubblica. Con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri, da adottare entro trenta giorni dalla data di entrata in vigore della presente legge, è assicurata l'organizzazione del tavolo.

La giurisprudenza costituzionale sul punto è unanime nel ritenere che il metodo della concertazione alla base di queste intese sia un passaggio fondamentale nell'adeguamento dell'ordinamento finanziario delle autonomie locali¹⁴¹. Questo metodo equivale a una garanzia del bilanciamento tra le ragioni della specialità, di cui all'art. 116 Cost., e le esigenze di unitarietà dell'ordinamento, di cui all'art. 5 Cost. e dunque ponendosi perfettamente in armonia con le esigenze di collaborazione e cooperazione¹⁴². Ad oggi solo tre delle cinque Regioni a statuto speciale hanno effettivamente dato vita a questi accordi, all'appello mancano ancora Sicilia e Sardegna.

Il 30 novembre 2009 a Milano è stato concluso l'accordo tra Governo e Province autonome di Trento e Bolzano che nel 2010 è confluito nella legge finanziaria (o legge di stabilità). Si definisce, effettivamente, in questo accordo, un nuovo equilibrio tra prerogative dell'autonomia finanziaria e obblighi di perequazione e solidarietà quale espressione dell'unità nazionale. Nell'accordo si prevede in primo luogo un aumento dell'autonomia tributaria delle province autonome riconoscendo una forte manovrabilità dei tributi erariali e propri a tutti i livelli¹⁴³; in secondo luogo viene riformulato l'art. 79 dello statuto, assoggettando il Trentino Alto- Adige agli obblighi di perequazione finanziaria. Entrando in vigore questa disposizione, la Regione «rinuncia alla c.d. quota variabile, alla somma sostitutiva dell'Iva all'importazione, a 0,5 decimi di Iva all'importazione riscossa in Regione nonché ai trasferimenti statali erogati da vari fondi speciali in favore della generalità delle Regioni allo scopo di garantire livelli minimi di prestazioni in modo uniforme su tutto il territorio nazionale»¹⁴⁴.

In questo modo si è, con il metodo concertativo e collaborativo, riusciti a garantire la realizzazione di un contemperamento tra gli interessi scaturenti dal sistema finanziario autonomo e differenziato con le esigenze connesse al principio unitario,

¹⁴¹ Così Corte Cost. n. 213/1998; Corte Cost. n. 90/2000; Corte Cost. n. 353/2004; Corte Cost., n. 82/2007; Corte Cost., n. 190/2008; Corte Cost. n. 133/2010 cfr. A. VALDESALICI, *L'intesa*, cit.

¹⁴² E. VIGATO, L'attuazione, cit.

¹⁴³ Si rimanda un'analisi più approfondita di questo punto a A. VALDESALICI, L'intesa, cit.

¹⁴⁴ E. VIGATO, L'attuazione, cit.

sostenendo così la legittimità della differenziazione e della specialità ma non sottraendo la Regione agli obblighi perequativi derivanti dall'appartenenza e dalla fedeltà ad un unico ordinamento giuridico¹⁴⁵. L'assetto così come novellato, e cioè che aumenta la possibilità di manovrare i tributi e affida al territorio maggiori competenze e risorse finanziarie, rientra inoltre perfettamente nello stampo di federalismo fiscale previsto dalla legge delega 42/2009, ponendo anche l'accento sul rapporto responsabilità/solidarietà.

3.3 Conclusioni

Si è visto in questo ultimo capitolo come il principio della 'Bundestreue', come interpretato dalla giurisprudenza costituzionale tedesca in relazione al federalismo fiscale, abbia spinto il sistema in una direzione altamente cooperativa e tale da caratterizzarsi, nel panorama comparato, per un'unicità rispetto all'evoluzione dei fenomeni perequativi. La forte perequazione di tipo orizzontale è, infatti, una caratteristica propria del federalismo fiscale tedesco. Questo percorso è stato possibile perché in Germania il federalismo finanziario è ben ancorato alla base istituzionale dello Stato sin dalla sua origine stato federale, con modulazioni diverse a seconda delle necessità contingenti.

Abbiamo visto come questo approccio al federalismo fiscale abbia portato lo Stato federale tedesco a superare le difficoltà portate con sé dal processo di riunificazione tra BRD e DDR, rendendo possibile mantenere nei diversi territori una parziale omogeneità nel livello dei servizi elargiti, ponendo un freno agli eccessivi squilibri che si avevano tra le diverse aree del paese.

Con l'esposizione di alcuni dati si è notato come, oggi, non siano solo i Länder' orientali a necessitare di una forte perequazione delle risorse, infatti anche diversi Stati occidentali si trovano a dover ricevere piuttosto che a dare. Sono proprio i pochi Stati che contribuiscono in modo positivo, i ricchi Länder' meridionali, che hanno in tempi abbastanza recenti messo in discussione il modello cooperativo, pretendendo, con un implicito e moderato appoggio del $BVerfG^{146}$, la riforma del sistema del federalismo fiscale in un'ottica più concorrenziale e competitiva.

Non c'è dubbio che ogni sistema di federalismo fiscale debba essere costantemente messo sotto esame per comprendere, a seconda dei cambiamenti dei tempi, come il modello si debba adeguare; quello che qui è certo è che la Germania, per come è strutturata, non potrà in tempi troppo recenti affrancarsi eccessivamente dal modello cooperativo, per quanto questo possa trovare dei correttivi con l'introduzione di strumenti che aumentino la competizione.

La 'Bundestreue' è allora quel principio che permette di mantenere illesa, nonostante le spinte verso modelli più competitivi, l'autonomia e la differenziazione tra le

¹⁴⁵ A. VALDESALICI, *L'intesa*, cit.

¹⁴⁶ Si veda la sentenza dell'11 novembre 1999.

diverse componenti federate senza però andare a mettere in pericolo l'unità e la esistenza stessa della federazione.

Si è poi passati ad analizzare il modello di federalismo fiscale italiano, ancora in corso d'attuazione, rispetto al principio costituzionale di leale collaborazione. Abbiamo visto come in realtà, a differenza di quanto accade in Germania, una loro visione coordinata non è particolarmente frequente e nemmeno la stessa giurisprudenza costituzionale se ne occupa compiutamente. Quelle rare volte in cui se ne è interessata, è intervenuta con un'interpretazione che giustificava interventi provenienti dallo stato centrale, mettendo in dubbio lo stesso intento della riforma del federalismo fiscale, favorendo un riavvicinamento del modello introdotto con la riforma costituzionale del 2001 a quello della finanza derivata.

Anche la giurisprudenza più recente sulla leale collaborazione sembra porsi in un' ottica di favore verso l'intervento dello Stato a scapito dell'autonomia e differenziazione degli enti territoriali¹⁴⁷. Si comprende l'intento della Corte costituzionale di voler tutelare l'unità e l'indivisibilità della Repubblica ma ci si chiede se nel dare una lettura molto restrittiva della leale collaborazione non si rischi di violare il principio costituzionale di difesa delle autonomie e del decentramento.

Abbiamo anche visto come il principio incida sia sui contenuti propri del federalismo fiscale e dunque sul riparto delle competenze e sui meccanismi perequativi, come anche sull'aspetto procedurale della sua attuazione. Questo perché il principio informando tutte le relazioni tra livelli di governo nell'ordinamento giuridico si riverbera su tutti quei momenti in cui le realtà del territorio trovano a doversi confrontare; certamente la riforma in senso federale del sistema fiscale rappresenta il più forte e incisivo aspetto di questo confronto.

Si è poi andati ad analizzare la risalente questione meridionale, e la più recente questione settentrionale per comprendere come una riforma in senso federale ma in un'ottica cooperativa, potrebbe, a nostro parere, mettere in condizione le diverse realtà statali di trovare una graduale risoluzione della questione con un conseguente livellamento del divario socio-economico presente in Italia tra il settentrione e il meridione.

Ci rendiamo però conto di come sia necessario, se si vuole pensare di porre rimedio ai divari presenti sul territorio, attuare un modello cooperativo che, per almeno un periodo di transizione, consenta una forte perequazione fiscale sia verticale come anche orizzontale. In Italia però i meccanismi perequativi sono disciplinati in modo esaustivo a livello declamatorio e di principi, ma molto lacunosamente sul piano della regolamentazione concreta e del funzionamento effettivo diversamente da quanto avviene in Germania in cui la 'Finanzausgleich' è disciplinata da tre diverse, e molto concrete e articolate, fonti normative: la Costituzione, il 'Maßstäbegesetz' e il 'Finanzausgleichgesetz'.

Se, in Italia, venisse data una lettura integrale del principio di leale collaborazione, rispetto agli istituti del federalismo fiscale, ci si troverebbe a dover elaborare a un modello, vicino a quello tedesco, che riesca a occuparsi in primo luogo dei fenomeni perequativi e del coordinamento informativo e decisionale tra tutte le realtà che compongono l'ordinamento costituzionale in modo da creare un sistema in cui tutte

¹⁴⁷ Ci si riferisce alla sentenza della Corte costituzionale 79/2011.

le entità si sentono prese in considerazione, possono esprimere la loro opinione e ricevano solidalmente le risorse di cui hanno bisogno per sostentarsi.

Un valido esempio di applicazione della leale collaborazione al federalismo fiscale è individuabile nel processo che ha portato all'applicazione della riforma ai modelli finanziari delle autonomie speciali. In questo senso la legge delega 42/2009 all' art. 27, nel rispetto della leale collaborazione, prevede un procedimento che deve necessariamente sfociare in un accordo, tra governo e singole autonomie speciali, al fine di trovare uin equilibrio tra prerogative dell'autonomia finanziaria e obblighi di perequazione e solidarietà scaturenti dalla federalismo fiscale. Il Trentino-Alto Adige/ Südtirol ha concluso questo procedimento con un accordo firmato nel novembre del 2009 a Milano con cui – apparentemente – si sono trovate delle soluzioni che bene coniugano le necessità di solidarietà e cooperazione con le caratteristiche proprie dell'autonomia; solo il tempo permetterà di comprendere se questi risultati verranno concretamente raggiunti o se rimarranno soltanto propositi sulla carta.

CONCLUSIONI

Una visione di insieme

La ricerca ci ha portato, sino a questo momento conclusivo e di riflessone finale, a comprendere in primo luogo come «la leva del fisco diventa [oggi] uno strumento fondamentale per costruire un modello di governance che garantisca l'efficienza dei servizi di prossimità offerti dagli enti locali e, allo stesso tempo, il rispetto di alcuni principi basilari quali la coesione nazionale e l'equità sociale»⁴³⁹.

Prendiamo questa affermazione come punto di arrivo di questo lavoro e come punto di partenza per riflettere su quanto si è sin qui visto.

L'obiettivo che questa ricerca primariamente si è posta, era indagare il significato della 'Bundestreue' in relazione alle tematiche del federalismo fiscale e simmetricamente, indagare il significato della leale collaborazione all'interno del federalismo fiscale italiano.

La 'Bundestreue', termine da cui l'intero lavoro è partito, è principio costituzionale non scritto e pilastro del sistema federale di governo tedesco, che ha origine già ai tempi delle prime esperienze confederali a partire dal 'Deutscher Bund' del 1815. La 'Vertrags- o Buendnistreue' ricoprì, da quel momento e fino alla fine del periodo Bismarckiano, un ruolo decisivo; era infatti il valore guida cui rifarsi per dare una direzione all'azione e al contegno politico da tenere nei rapporti con gli altri partecipanti al 'Bund'; solo però, con le teorizzazioni del principio di Rudolf Smend, la 'Bundestreue' assunse un significato concreto ed una valenza giuridica.

Ma è con l'attività interpretativa del 'Bundesverfassungsgericht', già dai suoi primi anni di operatività, che il principio di fedeltà federale viene concretamente innalzato al rango di principio costituzionale da cui scaturiscono dei diritti e dei doveri, per quanto non sia mai menzionato dalla Legge Fondamentale. In questo senso il principio che è integratore e informatore dell'intero sistema giuridico e pur non obbligandoli, spinge i legislatori – federale e degli Stati membri – ad adeguarvisi nella loro attività normativa.

I doveri che vengono desunti dalla 'Bundestreue' e che le componenti federate, sotto il controllo del Tribunale federale, sono tenute a rispettare sono il 'Mitwirkungspflicht' (obbligo di agire congiuntamente), la 'Rücksichtnahmeverpflichtung' (dovere di realizzare gli interessi propri del 'Land' considerando anche le ripercussioni sugli interessi generali) e la 'Verfahrensrechtliche Verpflichtung' (obbligo di rispetto della 'Bundestreue' anche negli aspetti procedurali). Ciò che si è avuto modo di comprendere in maniera evidente è come il Tribunale, considerando questo principio informatore di tutte le relazioni giuridiche tra le componenti federate, lo renda applicabile anche ai rapporti finanziari intercorrenti tra queste e dunque teorizzando e favorendo l'adozione di modelli cooperativi e collaborativi.

Mettendo infatti in relazione il principio della 'Bundestreue' con i rapporti finanziari tra le componenti federate il 'Bundesverfassungsgericht' ha, nei primi anni della sua attività, concretizzato e specificato il modello cooperativo e solidale di federalismo fiscale:

In relazione al giudizio di conformità a costituzione della cosiddetta perequazione orizzontale ha espressamente affermato: «il principio federalista fonda per sua natura non

⁴³⁹ G. BIZIOLI, *Il Federalismo*, cit., X.

soltanto diritti, ma anche doveri. Uno di questi doveri consiste nell'obbligo dei 'Länder' finanziariamente più forti di aiutare entro certi limiti i 'Länder' più deboli».⁴⁴⁰

Contrariamente a quanto accade in Germania, in cui il federalismo fiscale è ben definito (nelle sue linee fondamentali) ed operativo sin dalla sua origine come Stato federale, il federalismo fiscale, in Italia è un *quid* che è stato recentemente introdotto nell'ordinamento giuridico e che è, ancora oggi, in fase di attuazione. Nel corso del lavoro si è tentato di approfondire quali linee fondamentali caratterizzino il federalismo fiscale i cui dettagli sono tuttavia completamente determinati dal governo data la forma legislativa -il decreto leggecon cui è stata data attuazione all'art. 119 Cost.

La finanza regionale, sintetizzando in conclusione i risultati della ricerca, dovrebbe essere costruita attorno a tre punti nodali: i tributi derivati dallo Stato, le compartecipazioni al gettito dei tributi erariali e il fondo perequativo. Il modello previsto dalla delega 42/2009 pare sacrificare lo spazio dell'autonomia tributaria regionale a favore delle risorse derivanti dal riparto delle imposte statali e dunque dalle compartecipazioni e dal fondo perequativo⁴⁴¹. E allora, si potrebbe controbattere che in effetti un modello così strutturato metta in atto una serie di relazioni finanziarie fortemente cooperative e basate sulla solidarietà. Ora, questo potrebbe anche essere vero ma, a differenza di ciò che accade in Germania, dove peraltro anche l'autonomia tributaria è piuttosto limitata e in cui la Legge fondamentale prevede dettagliati meccanismi perequativi che poi vengono a loro volta affrontati specificamente da diverse forme legislative (Legge sui parametri e Legge sulla 'Finanzausgleich'), in Italia le normative generiche e di principio previste dalla Costituzione (art. 119) e dalla delega del 2009 non trovano alcuna attuazione di dettaglio, nei decreti legislativi di attuazione, che ne specifichino il funzionamento, lasciando così queste disposizioni praticamente lettera morta.

In coerenza con quanto la ricerca si proponeva si è posta l'attenzione sul ruolo che il principio di leale collaborazione, informatore e integratore dell'ordinamento giuridico, svolge o dovrebbe svolgere nell'applicazione degli istituti del federalismo fiscale.

In primo luogo ricordiamo che la leale collaborazione è formula coniata dalla giurisprudenza costituzionale per indicare un principio di governo tra Stato e Regioni nell'ordinamento italiano, principio che si pone come obiettivo primario quello di portare in equilibrio unità e pluralità sia in senso verticale che in senso orizzontale. In questo senso è assimilabile, ma non coincidente, con il principio della 'Bundestreue'. Sino al 2001, momento in cui con la legge di revisione costituzionale il principio è stato costituzionalizzato in relazione al caso specifico della sostituzione governativa, la leale collaborazione è stata un principio di matrice giurisprudenziale la cui evoluzione è stata appunto segnata dall'attività della Corte costituzionale nelle sue sentenze.

La leale collaborazione (o leale cooperazione) viene per la prima volta menzionata esplicitamente e diviene anche strumento e parametro di risoluzioni di controversie nella sentenza 359 del 1985 in cui si tratta di:

[...] leale cooperazione reciproca nei rapporti fra i due enti [Stato e Regione]: principio la cui più elementare e generale espressione sta nell'imposizione del dovere di mutua informazione [...].

⁴⁴⁰ BVerfGE 1,117(131) citata in BVerfGE 12,205(254ss.) così tradotto in A. ANZON, La Bundestreue, cit., 89.

⁴⁴¹ G. BIZIOLI, *Il Federalismo*, cit., 92-93.

Né mancano, quanto al principio di cooperazione nei rapporti fra Stato e Regione in tema di paesaggio, positive valutazioni nella giurisprudenza di questa Corte.⁴⁴²

L'ancoraggio costituzionale del principio è stato, dopo lunghe riflessioni, individuato dalla stessa Corte nell'art. 5 Cost., legando dunque indissolubilmente la leale collaborazione con le questioni inerenti l'unità e l'indivisibilità della Repubblica e il contemporaneo riconoscimento del principio autonomistico.

Nonostante nel 2001 il principio sia stato inserito nella Costituzione espressamente all'art. 120, non può essere accettata l'idea che il principio abbia portata solo limitata all'ambito dell'esercizio dei poteri sostitutivi. È quindi palese come l'intervento sull'art. 120 della Costituzione rappresenti un ulteriore tassello del modello cooperativo e che debba essere utilizzato come canone interpretativo nella definizione dei rapporti tra Stato e Regioni in tutti i casi in cui sia necessario l'esercizio coordinato di competenze interferenti e dal testo della Legge fondamentale non emerga chiaramente una separazione delle competenze. È un principio che «risulta essere parzialmente non scritto, ovvero solo parzialmente razionalizzato»⁴⁴³.

Quando però si passa ad analizzare il principio in relazione alle tematiche fiscal-finanziarie, si realizza come la dottrina e la giurisprudenza siano poco attente a una visione coordinata, che secondo noi sarebbe fondamentale per una sostenibile attuazione degli istituti del federalismo fiscale, di queste tematiche.

L'unico riferimento espresso nella normativa che, riguardo alle tematiche delle relazioni finanziarie, si è riusciti a individuare, è rappresentato dall'art. 27 settimo comma della Delega al Governo in materia di federalismo fiscale, in attuazione dell'articolo 119 della Costituzione:

Al fine di assicurare il rispetto delle norme fondamentali della presente legge e dei principi che da essa derivano, nel rispetto delle peculiarità di ciascuna regione a statuto speciale e di ciascuna provincia autonoma, è istituito presso la Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano, in attuazione del *principio di leale collaborazione*, un tavolo di confronto tra il Governo e ciascuna regione a statuto speciale e ciascuna provincia autonoma, costituito dai Ministri per i rapporti con le regioni, per le riforme per il federalismo, per la semplificazione normativa, dell'economia e delle finanze e per le politiche europee nonché dai Presidenti delle regioni a statuto speciale e delle province autonome. Il tavolo individua linee guida, indirizzi e strumenti per assicurare il concorso delle regioni a statuto speciale e delle province autonome agli obiettivi di perequazione e di solidarietà e per valutare la congruità delle attribuzioni finanziarie ulteriori intervenute successivamente all'entrata in vigore degli statuti, verificandone la coerenza con i principi di cui alla presente legge e con i nuovi assetti della finanza pubblica. Con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri, da adottare entro trenta giorni dalla data di entrata in vigore della presente legge, è assicurata l'organizzazione del tavolo.

Nemmeno la Corte costituzionale mette a confronto il principio della leale collaborazione con il tema delle relazioni finanziarie per dare un possibile indizio su quello che dovrebbe essere l'indirizzo da far assumere al modello di federalismo fiscale.

La mancanza di applicazione del principio ai rapporti finanziari è infatti individuabile già nelle procedure che sono state adottate per assumere le riforme sul federalismo fiscale che hanno tralasciato di coinvolgere tutti i soggetti dello Stato interessati da questo importante

⁴⁴² Corte Cost. sent. 359/1985.

⁴⁴³ A. GRATTERI, La faticosa emersione, cit., 429 ss.

cambiamento⁴⁴⁴. Ma anche la poca chiarezza che è da cogliere negli istituti previsti in primo luogo dall'art. 119, dalla legge delega e dai decreti legislativi di attuazione è indice della carente attenzione data al principio collaborativo, che sarebbe dovuto essere stato applicato in particolare ai meccanismi perequativi e compartecipativi, fondamentali per l'attuazione di un valido e sostenibile federalismo fiscale.

Dopo questa breve panoramica sulla ricerca svolta, lasciamo spazio ad alcune riflessioni conclusive inerenti quanto sin qui detto.

Una riflessione: la necessità di costruire in Italia un federalismo fiscale solidaristico e cooperativo per l'unità economica e giuridica del paese.

Nei momenti di crisi economica e di forte debolezza si è avuto modo di comprendere, vedendo quanto è successo in Germania dopo la riunificazione, che la via più funzionale da percorrere in uno Stato federale (o regionale) è quella della cooperazione e del sostegno reciproco tra le sue parti, ricercando in particolare a livello finanziario soluzioni che valorizzano gli aspetti perequativi e di sostegno reciproco, verticale e orizzontale dalle entità più ricche a quelle più povere.

Ci si potrebbe chiedere perché. Si potrebbe anche ribattere che le forme concorrenziali e competitive permettono di raggiungere maggiori livelli di efficienza per quanto riguarda i risultati delle prestazioni economico-finanziarie degli enti territoriali. Questo è certamente vero, ma per giungere a questi risultati è fondamentale, in base a quanto sin qui si è visto, portare un riequilibrio e una omogeneità nazionale in quei territori dove sono presenti profondi divari tra le componenti territoriali; solo su questa base si può efficacemente innestare un modello più competitivo ed adeguato alle necessità e alle capacità contingenti.

Ancora non si è capito quale strada concretamente prenderà il federalismo fiscale italiano ma prima di tutto, coerentemente con quanto sin qui detto, si deve ristabilire un parziale equilibrio tra settentrione e meridione.

Questo necessario percorso è da individuarsi nell'impostazione della giurisprudenza del BVerfG che nel corso degli anni della sua attività ha cambiato indirizzo nei confronti della funzione del federalismo fiscale a seconda delle necessità del momento, passando da una visione del federalismo come fenomeno fortemente cooperativo per arrivare ad aprire alla possibilità di innestare modelli concorrenziali.

Infatti poco dopo la riunificazione, nel 1992, quando erano evidenti le necessità solidali e cooperative tra i membri della federazione, così si pronunciava il Tribunale :

Quando un membro della comunità federale – sia esso il Bund', sia esso un Land' – si trova in una situazione di estrema emergenza di bilancio, che mette in pericolo la sua capacità di adempiere ai propri compiti costituzionali, e dalla quale non è capace di liberarsi con le proprie forze, il principio federalista⁴⁴⁵ [...] si concretizza nel dovere di tutti gli altri appartenenti alla comunità federale di prestare aiuto al membro interessato al fine di stabilizzarne la situazione economica sulla base di misure organiche, affinché esso possa

⁴⁴⁴ Si vedano le rimostranze espresse dall'Anci (associazione italiana comuni italiani) cfr. ANCI, *Audizione. Commissione bilaterale per l'attuazione del federalismo fiscale. Lo Stato di attuazione della legge 42/2009*, 2011.

⁴⁴⁵ Come espressione più generale del principio di lealtà federale.

nuovamente divenire capace di difendere la propria autonomia politica e di adempiere ai propri doveri costituzionali.⁴⁴⁶

È la perequazione finanziaria, espressione della 'Bundestreue', e i rapporti che questa costruisce che hanno creato, e creano ancora oggi, tensioni ed inefficienze all'interno del sistema di federalismo fiscale tedesco.

Così, nel 1999, in un contesto parzialmente diverso da quello presentatosi subito dopo la riunificazione, la Corte si pronunciava con la sentenza dell'11 novembre in un nuovo senso. Si decideva una questione il cui oggetto era la legge di perequazione finanziaria che aveva sorretto il processo di riunificazione tedesca, o almeno la sua seconda fase, e che l'aveva sostenuta tramite la sua estrema caratterizzazione solidale e cooperativa. Si poneva però la questione se modificare il sistema partecipativo-collaborativo che fino a quel momento aveva sorretto il sistema federale nella direzione di un sistema autonomistico-concorrenziale più in armonia coi cambiamenti globali a livello di meccanismi di produzione e come reazione all'introduzione della moneta unica europea. La Corte non poteva certo porsi all'interno del crescente dibattito politico e prendere una posizione tra quelli che sostenevano ancora il modello solidaristico e quelli che invece proponevano di introdurre elementi di competizione economica e politica tra gli Stati membri della Federazione. Il BVerfG in questo senso si limitava solo a giudicare il FAG vigente, ma facendo questo e imponendo di varare una legge sui parametri, permetteva una modifica del sistema come previsto andando ad «aprire il varco per la delimitazione del principio di solidarietà»⁴⁴⁷.

Il federalismo fiscale, si capisce allora, non è un *quid* stabile, immutabile e cristallizzato, cambia e si modella a seconda delle esigenze del periodo specifico e in questo la Corte costituzionale e il *BVerfG* hanno giocato, e giocano, un ruolo fondamentale.

Questo è possibile anche perché, citando Anzon: «la giurisdizione costituzionale, quali che siano le modalità in cui concretamente si atteggia nelle varie realtà, gioca di regola immancabilmente un ruolo decisivo [...] nel determinare i concreti contorni del modello "vivente" del tipo di Stato in cui agisce e dunque dei rapporti tra autorità centrali e locali. Naturalmente, questo ruolo 'attivo' della giurisdizione costituzionale non è limitato soltanto alla concretizzazione del modello di Stato nel quale opera, ma investe tutto il sistema costituzionale poiché è noto che [...] il peculiare atteggiarsi degli enunciati normativi di una Costituzione, ricchi di termini ed espressioni indeterminati e generali, di clausole generiche e programmatiche, apre spazi particolarmente ampi alle scelte discrezionali e valutative dell'interprete e dunque rende particolarmente incisivo l'apporto 'creativo' dell'applicazione giudiziaria della Carta fondamentale»⁴⁴⁸.

In Italia però, la Corte Costituzionale, anche in funzione di questo suo ruolo, interpreta queste tematiche non nel senso di specificare la funzione del federalismo fiscale in un'ottica solidal-collaborativa ma con una prospettiva che pare quasi voglia tornare indietro al modello centralista, ante riforma del 2001, della finanza derivata.

La Corte, infatti, ha richiamato questo principio costituzionale solo nel giudicare l'ingerenza statale nell'autonomia finanziaria di spesa degli enti locali. Il Giudice delle leggi ravvisa in particolare una necessità di collaborazione tra Stato e Regioni nei casi in cui una norma

⁴⁴⁶ BVerfGE 86,148(263 ss.) così tradotto in A. ANZON, La Bundestreue, cit., 95 ss.

⁴⁴⁷ G. SCACCIA, Solidarietà, cit., 3596.

⁴⁴⁸ A. ANZON, *I poteri*, cit., 12.

statale preveda trasferimenti a destinazione vincolata che incidano su materie che sono parte della competenza concorrente tra Stato e Regioni o della competenza regionale residuale⁴⁴⁹. Inoltre la Corte, oltre a chiarire come il sistema delle conferenze sia quello in cui la collaborazione deve avvenire, non si è mai avventurata nel definire più dettagliatamente quali siano i mezzi più adeguati per coinvolgere Regioni ed enti locali nel processo di definizione dei trasferimenti statali⁴⁵⁰. Sembra dunque che la Corte⁴⁵¹ usi il principio di leale collaborazione, in materia finanziaria, non per tutelare l'autonomia finanziaria di spesa degli enti territoriali, così come prevista nel testo costituzionale, bensì per trovare un punto di incontro tra il modello di autonomia finanziaria previsto dal nuovo art. 119 Cost. e il vecchio retaggio del modello della finanza statale derivata andando così ad ammorbidire il rigido principio di tipicità delle risorse⁴⁵².

Anche per questa ragione gli interventi di contenuto programmatico sul federalismo fiscale non trovano una corrispondenza in strumentari pratici e concreti che pongano in essere quelle misure fondamentali per favorire una collaborazione e una cooperazione in uno Stato caratterizzato da profondi divari tra le sue parti.

Sono infatti proprio le forme di collaborazione e cooperazione, che dovrebbero essere la diretta attuazione del principio costituzionale di leale collaborazione, che mancano e che così non permettono di trovare una razionale e organica applicazione del regionalismo differenziato disegnato dalla legge costituzionale 3/2001.

Questi temi, ci si è resi conto durante il corso di tutto il lavoro svolto, sono di difficilissima analisi e trattazione per il giurista anche in quanto vi si trova una confusione terminologica e concettuale dovuta «all'intersecarsi di approcci scientifici differenziati al fenomeno federalista: giuridico, sociologico e di scienza della politica» ⁴⁵³.

Proprio per questa ragione, oltre a un corretto approccio giuridico e tecnico, c'è bisogno di una strategia politica per adeguare il sistema alle necessità. È questo che probabilmente, a seguito dalla ricerca svolta, è mancato in Italia finora.

Delle tematiche del federalismo, delle vicende dell'economia del paese e delle condizioni reali del Mezzogiorno si occuparono già Giustino Fortunato e Pasquale Villari che elaborarono un retaggio culturale e politico che oggi appare, purtroppo, largamente ignorato. Fortunato, con una prospettiva realistica della situazione del mezzogiorno, pose l'accento sulle cause obbiettive del divario tra meridione e settentrione e sottolineò come il giovane Stato unitario appesantì la già difficile situazione del sud applicando un doppio aggravio sul carico tributario. Egli sosteneva come fosse necessaria una riforma dello Stato costruendo un sistema che permettesse il liberarsi delle possibilità di crescita e sviluppo del mezzogiorno, esplorando delle tematiche oggi estremamente attuali. Queste le sue 'visionarie' parole⁴⁵⁴:

⁴⁴⁹ A. DE SIANO, L'autonomia, cit., 319.

⁴⁵⁰ Si veda Corte Cost. sent. 219/2005.

⁴⁵¹ Ponendosi in linea con l'atteggiamento che la Corte ha tenuto nella sua giurisprudenza post riforma del titolo V.

⁴⁵² A. DE SIANO, *L'autonomia*, cit., 325-326.

⁴⁵³ A. ANZON, *I poteri*, cit., 3.

⁴⁵⁴ G. NAPOLITANO, *Una e indivisibile*, cit.,19.

Difendiamo ad ogni costo l'unità, quali che siano i suoi torti, quali che siano i suoi errori, perché solo in essa è la salvezza della nostra indipendenza e perché comunque un lunghissimo cammino è stato percorso dal 1860 ad oggi.

Il Presidente della Repubblica, Giorgio Napolitano, ha sottolineato come nel settentrione si stia diffondendo un'illusione di sviluppo e sostentamento autosufficiente volto, anche su spinta del già menzionato partito politico della Lega Nord, a dispiegarsi pienamente qualora venga liberato dal peso frenante del meridione. Sulla scia di quanto sosteneva Fortunato invece, si esige, per rinnovare la crescita dell'economia italiana, un rilancio delle potenzialità di sviluppo del mezzogiorno. Proprio per queste ragioni Napolitano continua sostenendo, accostandosi «[al]la novità del federalismo fiscale, [che] per conquistare i maggiori consensi che le mancano e superare le preoccupazioni o diffidenze che la circondano, deve saldarsi con una chiara, non formale riaffermazione del patto nazionale unitario»⁴⁵⁵.

Ad oggi invece il federalismo fiscale viene usato come uno strumento per sostenere una visione separatista e secessionista, esautorandolo completamente dal suo significato più profondo.

Il partito della Lega Nord con veementi dichiarazioni di intenti fa passare, soprattutto agli occhi della popolazione, il federalismo fiscale come la via possibile per scindere le «ricche e produttive» aree del settentrione da quelle del mezzogiorno che le indeboliscono e tolgono loro ciò che 'gli spetta'. Nel corso della trattazione si è già avuto modo di vedere come ciò non sia corretto⁴⁵⁶ ma è questa la prospettiva che viene proposta dai media sulle tematiche del federalismo fiscale.

Alla domanda posta a cittadini 'cosa ne pensate del federalismo fiscale?', le risposte più significative e indicative di quanto sin qui detto sono state queste⁴⁵⁷:

Cittadino 1: 'Il federalismo lo associo a Bossi, non sono d'accordo così d'istinto perché penso che la separazione non vada mai bene'.

Cittadino 2: 'Il federalismo deve essere da sud a nord uguale per tutti, aiutando le zone più difficoltose'.

Questo dimostra efficacemente come il cittadino comune abbia scarse possibilità di informarsi e di comprendere una questione fondamentale per il futuro della Nazione.

Il federalismo fiscale serve ma fatto in modo chiaro, razionale e funzionale alle necessità effettive del paese. Si è visto infatti anche come la crisi che, dopo la riunificazione tedesca, aveva interessato la Germania, è stata affrontata con un'accentuazione forte del livello cooperativo e solidale delle forme del federalismo. E su questa scia è necessario che in Italia venga fatto qualcosa di simile.

Quello che noi qui abbiamo avuto modo di comprendere, non sono quali strumenti nel dettaglio potrebbero venire attuati, anche in quanto le analisi sarebbero dovute essere di tutt'altro stampo, ma come il disegno costituzionale favorisca l'applicazione di un modello collaborativo sia rispetto alle norme costituzionali che disciplinano il federalismo fiscale ma

⁴⁵⁵ G. NAPOLITANO, *Una e indivisibile*, cit., 23.

⁴⁵⁶ Nonostante infatti la spesa pubblica sia in meridione più bassa rispetto al resto d'Italia la pressione e lo sforzo fiscali non sono inferiori alla media nazionale. Si creano, se non si è a conoscenza di questo dato, delle credenze che spingono a pensare che il nord assista e sostenga il sud con le sue ricchezze dando vita a una visione negativa del sentimento unitario e favorendo propositi secessionisti cfr. Pisauro, G., Federalismo fiscale, questione settentrionale e questione meridionale, in www.astrid-online.it.

⁴⁵⁷ Report (Rai 3) del 23 ottobre 2011, in www.teche.rai.it

ancora di più rispetto a quella norme che specificatamente disciplinano e attuano la leale collaborazione a livello costituzionale.

Si è visto anche come le sentenze della Corte costituzionale insieme alle letture delle norme costituzionali su questi temi si pongano sempre in un ottica collaborativa e solidale. Parallelamente a quanto avviene in Germania per l'applicazione della 'Bundestreue' a livello finanziario, si potrebbe applicare anche in Italia il principio collaborativo alla costruzione del sistema di federalismo fiscale.

Tutto ciò è fondamentale per mantenere e rispettare l'unità e la coesione nazionale⁴⁵⁸ in attuazione dell'art. 5 Cost. Coesione sociale e territoriale in una prospettiva federale sono necessarie per guardare in faccia alle diverse realtà e alle differenze per attenuarle senza livellarle.

Vogliamo allora concludere con uno stralcio del discorso dell' ex presidente del consiglio Monti, che con chiare e significative parole rivolte al Senato della Repubblica assumeva il suo compito come capo di un governo di impegno nazionale, esortando le istituzioni a tenere un atteggiamento nuovo, diverso e improntato alla leale collaborazione:

Governo di impegno nazionale significa assumere su di sé il compito di rinsaldare le relazioni civili e istituzionali, fondandole sul senso dello Stato. È il senso dello Stato, è la forza delle istituzioni, che evitano la degenerazione del senso di famiglia in familismo, dell'appartenenza alla comunità di origine in localismo, del senso del partito in settarismo. Ed io ho inteso fin dal primo momento il mio servizio allo Stato non certo con la supponenza di chi, considerato tecnico, venga per dimostrare un'asserita superiorità della tecnica rispetto alla politica.

Il nostro Paese rimane caratterizzato da profonde disparità territoriali. Il lungo periodo di bassa crescita e la crisi le hanno accentuate. Esiste una questione meridionale: infrastrutture, disoccupazione, innovazione, rispetto della legalità. I problemi del Mezzogiorno vanno affrontati non nella logica del chiedere di più, ma di una razionale modulazione delle risorse. Esiste anche una questione settentrionale: costo della vita, delocalizzazione, nuove povertà, bassa natalità.

Il riequilibrio di bilancio, le riforme strutturali e la coesione territoriale richiedono piena e *leale collaborazione* tra i diversi livelli istituzionali. ⁴⁵⁹

-

⁴⁵⁸ Il governo Monti ha infatti dato nuovo vigore e rilevanza al Ministero per la Coesione nazionale proprio per le ragioni che qui si è avuto modo di vedere.

⁴⁵⁹ Discorso del neo premier Monti per la fiducia al Senato della Repubblica il 17 novembre 2011.

BIBLIOGRAFIA

Anci, Audizione. Commissione bilaterale per l'attuazione del federalismo fiscale. Lo Stato di attuazione della legge 42/2009, 2011.

Anderson, G., *Introduzione*. *Una panoramica generale sul federalismo fiscale*, in Alber, E., Palermo, F., e Parolari, S. (a cura di), Federalismo fiscale: una sfida comparata, Milano, 2011.

Antonelli, V., *Amministrazione pubblica e unità della Repubblica*, in Pioggia, A., e Vandelli, L. (a cura di), La Repubblica delle autonomie nella giurisprudenza costituzionale, Bologna, 2006.

Anzon, A., La Bundestreue e il sistema federale tedesco: un modello per la riforma del regionalismo in Italia?, Milano, 1995.

Anzon, A., I poteri delle regioni. Lo sviluppo attuale del secondo regionalismo, Torino, 2008.

Anzon, A., Leale collaborazione tra Stato e Regioni, modalità applicative e controllo di costituzionalità, in Giurisprudenza Costituzionale, 1998.

Anzon, A., Principio cooperativo e strumenti di raccordo fra competenze statali e competenze regionali, in Giurisprudenza costituzionale, 1986.

Anzon, A., Un passo indietro verso il regionalismo "duale", in www.forumcostituzionale.it

Anzon, A., Flessibilità dell'ordine delle competenze legislative e collaborazione tra Stato e Regioni, in Giurisprudenza Costituzionale, 2003.

Barbera, A., Regioni e interesse nazionale, Milano, 1974.

Bartole, S., Spunti in tema di collaborazione fra Stato e regioni, in Giurisprudenza Costituzionale, 1970.

Bartole, S., Il coordinamento fra garanzia delle autonomie e principio collaborativo in L'amministrazione della società complessa, Bologna, 1982.

Bauer, H., Bundestreue: the main principle of german federalism, in: http://www.kazanfed.ru

Bauer, H., Die Bundestreue: zugleich ein Beitrag zur Dogmatik des Bundesstaatsrechts, Tübingen, 1992.

Bayer, H., Bundestreue, Tübingen, 1961.

Benda, E., Föderalismus in der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts, in AA.VV., Probleme des Föderalismus, Tübingen, 1985.

Benedikter, T., Esperienze europee di federalismo fiscale e di finanziamento delle regioni a confronto con la realtà italiana in, Pfoestl, E. (a cura di), Il federalismo fiscale, Roma, 2008.

Benelli, F., Interesse nazionale, istanza unitarie e potestà legislativa regionale: dalla supremazia alla leale collaborazione, in www.forumcostituzionale.it

Bertolino, C., Il principio di leale collaborazione nel policentrismo del sistema costituzionale italiano, Torino, 2007.

Bertolino, C., Un tassello o un cuneo nella "chiamata in sussidiarietà" ad opera della Corte Costituzionale?, in www.forumcostituzionali.it

Bertolissi, M., *Il bilanciamento tra solidarietà e responsabilità nell'ambito del federalismo fiscale*, in Alber, E., Palermo, F., e Parolari, S. (a cura di), Federalismo fiscale: una sfida comparata, Milano, 2011.

Bettermann, E., La politica e le istituzioni nel sistema tedesco, in Degni, M., e Iovinella G. (a cura di), Federalismo modello Germania, Roma, 1995.

Biaggini, G., *Il federalismo fiscale in Svizzera*, in: Woelk, J. (a cura di), Federalismo fiscale tra differenziazione e solidarietà. Profili giuridici italiani e comparati, Bolzano, 2010.

Bifulco, R., La cooperazione nello stato unitario composto, Padova, 1995.

Bifulco, R., Commentario alla Costituzione, Milano, 2006.

Bifulco, R., Ordinamenti federali comparati, Torino, 2010.

Bin, R., La "leale collaborazione" tra prassi e riforme, in Le Regioni, 2007.

Bin, R., Verso il «federalismo fiscale» o ritorno al 1865?, in Le Regioni, 2010.

Bizioli, G., Il Federalismo fiscale, Soveria Mannelli (CZ), 2010.

Bronzetti, G., Mosconi, M., e Palmieri, F., Il federalismo fiscale: principi ed attuazione, Trento, 2010.

Bundesministerium der Finanzen, Stellungnahme zum Finanzausgleichsurteil des Bundesverfassungsgericht vom 11. November 1999, Bonn, 2000.

Carrozza, P., Principio di collaborazione e sistema delle garanzie procedurali (la via italiana al regionalismo cooperativo), in Le regioni, 1989.

Carrozza, P., Di Giovine, A., e Ferrari, G.F., Diritto Costituzionale Comparato, Bari, 2009.

Cassese, S., Dizionario di diritto pubblico, Milano, 2006.

Chinni, D., Chiamata in sussidiarietà con intesa e rinuncia con decreto legge. Nota a Corte Cost. sent. 11 marzo 2011 n. 79, in www.federalismi.it

Corali, E., Federalismo fiscale e Costituzione, essere e dover essere in tema di autonomia di entrata e di spesa di Regioni ed Enti locali, Milano, 2010.

Costanzo, A., Modelli, principi e loro genesi nelle argomentazioni interpretative. Il caso della collaborazione fra Stato e Regioni, in Giurisprudenza costituzionale, 1990.

Costanzo, A., Aspetti problematici delle intese fra Stato e Regioni, in Diritto e società, 1983.

Covino, F., Costituzione e federalismo fiscale in nove ordinamenti dell'Unione Europea, in www.federalismi.it

Covino, F., La "costituzione finanziaria" italiana tra federalismo fiscale e formule cooperative, in Atripaldi, V., e Bifulco, R. (a cura di), Federalismi fiscali e Costituzioni, Torino, 2001.

D'Atena, A., Sulle pretese differenze tra intese "deboli" e pareri nei rapporti tra Stato e Regioni, in Giurisprudenza Costituzionale, 1991.

De Mita, E., Le basi costituzionali del "federalismo fiscale", Milano, 2009.

De Petris, A., La legge delega n. 42/2009 sull'attuazione dell'art. 119 Cost. in materia di federalismo fiscale: aspetti procedurali e sostanziali, in Woelk, J. (a cura di), Federalismo fiscale tra differenziazione e solidarietà. Profili giuridici italiani e comparati, Bolzano, 2010.

De Petris, A., Il federalismo fiscale in Italia, in Federalismo fiscale learning by doing, de Petris A. (a cura di), Milano, 2010.

De Petris, A., *Il federalismo fiscale nella repubblica federale di Germania*, in: http://www.astrid-online.it/il-sistema1/Studi-e-ri/Archivio-23/DePetris_II-federalismo-fiscale-nella-Repubblica-Federale-di-Germania-Bologna-_2_.pdf

De Siano, A., L'autonomia finanziaria di entrata e di spesa degli enti territoriali, in Pioggia, A., e Vandelli, L. (a cura di), La Repubblica delle autonomie nella giurisprudenza costituzionale, Bologna, 2006.

Degni, M., e Iovinella, G., *Il federalismo finanziario tedesco: indicazioni utili per il caso italiano*, in Degni, M., e Iovinella G. (a cura di), Federalismo modello Germania, Roma, 1995.

De Vergottini, G., Stato Federale, in Enciclopedia del diritto, XLIII, Milano, 1990.

Egli, P., Die Bundestreue, Zürich, 2010.

AA.VV., Federalismo: per Errani la parola chiave è "leale collaborazione", in www.regioni.it

Faller, H. J., El principio de la lealtad federal en el orden federativo de la república Federal de alemania, in Revista de estudios politicos, 1980.

Ferraiuolo, G., *Diritti e modelli di regionalismo*, in Scritti in onore di Michele Scudiero, Napoli, 2008.

Fischer, H., Hat der Länderfinanzausgleich in Deutschland Zukunft?, in Wegner, E. (a cura di), Probleme der Einheit (Finanzausgleich im Vereinten Deutschland), Marburg, 1992.

Fortunato, G., Il Mezzogiorno e lo stato italiano: volume secondo, Bari, 1911.

Fraenkel- Haeberle, C., *Il federalsmo fiscale nella giurisprudenza della Corte costituzionale dopo la riforma del titolo V*, in Woelk, J. (a cura di), Federalismo fiscale tra differenziazione e solidarietà. Profili giuridici italiani e comparati, Bolzano, 2010.

Giarda, P., Le regole del federalismo fiscale nell'articolo 119: un economista di fronte alla nuova Costituzione, in Le Regioni, 2001.

Gragnani, A., Il nuovo ordine delle competenze legislative e le giurisdizione costituzionale sui titoli di competenza nella riforma del federalismo fiscale tedesco, in d'Atena, A., (a cura di) I cantieri del federalismo in Europa, Milano, 2008.

Gratteri, A., La faticosa emersione del principio di leale collaborazione, in Bettinelli, E., e Rigano F. (a cura di), La riforma del titolo V della costituzione e la giurisprudenza costituzionale, Torino, 2004.

Grimaldi, L., Autonomia statutaria, nuovo regionalismo ed affermazione di modelli di welfare "inclusivo", in www.federalismi.it

Groppi, T., Il federalismo, Bari, 2004.

Haeberle P., *Problemi attuali del federalismo tedesco*, in Zagrebelsky G. (a cura di), Il federalismo e la democrazia europea, Roma, 1994.

Hesse, K., Der Unitarische Bundesstaat, Tuebingen, 1962.

Hesse, K., Grundzüge des Verfassungsrechts der Bundesrepublik Deutschland, Heidelberg, 1990.

Isensee, J., Idee und Gestalt des Föderalismus im Grundgesetz, in Isensee, J., e Kirchhof, P., (a cura di), Handbuch des Staatsrechts der Bundesrepublik Deutschland, IV, Heidelberg, 1990.

Jarass, H., - Pieroth, B., Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland Kommentar, München, 2009.

Kisker, G., Kooperation im Bundestaat. Eine Untersuchung zum Kooperativen Föderalismus in der Bundesrepublik Deutschland, Tübingen, 1971.

Kisker, G., The West German Federal Court as guardian of the Federal System, in Publius, 1989.

Klatt, H., Sulla necessità di una rifederalizzione della Germania unificata, in Degni, M., e Iovinella G. (a cura di), Federalismo modello Germania, Roma, 1995.

Klein, F., Il Bund e i Länder secondo la Costituzione finanziaria posta dalla legge fondamentale, in Amministrazione, 1996.

Kropp, S., Kooperativer Föderalismus und Politikverflechtung, Wiesbaden, 2010.

La riforma del Titolo V della Costituzione: la ripartizione delle competenze, in Rapporto Annuale 2003 sull'attuazione del federalismo: http://www.isae.it

Leisner, W., "The federalist" e lo stato federale tedesco, in Negri, G. (a cura di), Il federalista: 200 anni dopo, Bologna, 1988.

Losco, V., Il federalismo fiscale in Germania, Milano, 2005.

Luther, J., La riforma del federalismo in Germania all'esame del parlamento italiano, in d'Atena, A., (a cura di) I cantieri del federalismo in Europa, Milano, 2008.

Magliaro, A., Modelli di federalismo fiscale: un quadro di sintesi, in Magliaro, A. (a cura di), Verso quale federalismo? La fiscalità nei nuovi assetti istituzionali: analisi e prospettive, Trento, 2010.

Martines, T., Dal regionalismo garantista al regionalismo cooperativo: un percorso accidentato, in AA. VV., Una riforma per le autonomie, Milano, 1986.

Merloni, F., La leale collaborazione nella repubblica delle autonomie, in Diritto Pubblico, 2002.

Mistò, M., Bund e Länder in Germania, in Amministrare, 2004.

Murer, R., Il federalismo fiscale, Milano, 2011.

Napolitano, G., Una e indivisibile. Riflessioni sui 150 anni della nostra Italia, Milano, 2011.

Onida, V., *Il modello tedesco: analogie e differenze con l'Italia*, in Degni, M., e Iovinella G. (a cura di), Federalismo modello Germania, Roma, 1995.

Palmarini, P., Federalismo fiscale in Germania. Il sistema della perequazione orizzontale e verticale in http://rivista.ssef.it

Palermo, F., Recenti Sviluppi del federalismo tedesco, in Benazzo, A. (a cura di), Federalismi a confronto. Dalle esperienze straniere al caso veneto, Padova, 2010.

Palermo, F., La coincidenza degli opposti: l'ordinamento tedesco e il federalismo asimmetrico, in www.federalismi.it

Palermo, F., e Woelk, J., Il Bundesrat tedesco tra continuità e ipotesi di riforma. Riflessioni a margine di un dibattito attuale, in Le Regioni, 1999.

Palermo, P., e Woelk, J., Germania, Bologna, 2005.

Panzera C., Autonomie speciali e federalismo fiscale, in Alber, E., Palermo, F., e Parolari, S. (a cura di), Federalismo fiscale: una sfida comparata, Milano, 2011

Piccirilli, G., Föderalismusreform e ruolo del Bundesrat: la genesi della revisione costituzionale tedesca del 2006 e la riduzione delle leggi "bicamerali", in http://amministrazioneincammino.luiss.it

Pignatone, R., Principi fondamentali per il coordinamento del sistema tributario e ricorso alla delega legislativa in materia di federalismo fiscale, in www.federalismi.it

Piraino, A., Linee per l'attuazione dell'art. 119 Cost., in www.federalismi.it

Pisauro, G., Federalismo fiscale, questione settentrionale e questione meridionale, in www.astrid-online.it

Pisauro, R., Quando la costituzione fa a pugni col federalismo, in www.lavoce.info

Pitruzzella, G., Problemi e pericoli del "federalismo fiscale" in Italia, in Le Regioni, 2002.

Poggi, A., La problematica attuazione del regionalismo differenziato, in www.federalismi.it

Pola, G., La soluzione italiana a confronto con altri modelli, in Atlantide Equi, sussidiari, solidali, 2011.

Razzano, G., La sussidiarietà orizzontale fra programma e realtà, in www.astrid-online.it

Rechtlexikon Duden- Recht, in http://www.bpb.de

Renzsch, W., *Der bundesstaatliche Finanzausgleich*, in Detterbeck, K. (a cura di), Föderalismus in Deutschland, München, 2010.

Renzsch, W., La soluzione di una questione federale: l'estensione ai Länder orientali del sistema di perequazione fiscale a partire dal 1995, in Degni, M., e Iovinella G. (a cura di), Federalismo modello Germania, Roma, 1995.

Regazzoni, B., L'esperienza del federalismo in Svizzera, in www.federalismi.it

Ricolfi, L., Il sacco del nord. Saggio sulla giustizia territoriale, Milano, 2010.

Ricolfi, L., La Repubblica delle tasse. Perché l'Italia non cresce più, Milano, 2011.

Rivosecchi, G., La legge delega sul federalismo fiscale, in Federalismo fiscale learning by doing, de Petris A. (a cura di), Milano, 2010.

Salerno, C., Note sul principio di leale collaborazione prima e dopo la riforma del titolo V della Costituzione, in http://amministrazioneincammino.luiss.it

Santinello, P., Le forme istituzionali di cooperazione fra Stato e Regioni, in Benazzo, A.(a cura di), Federalismi a confronto. Dalle esperienze straniere al caso veneto, Padova, 2010.

Scaccia, G., Solidarietà e competizione nel sistema federale tedesco; riflessioni in margine alla sentenza del Bundesverfassungsgericht sulla perequazione finanziaria tra Länder (BVerfG 11 novembre 1999), in Giurisprudenza costituzionale, 2000.

Scharpf, F., Die Politikverflechtungs-Falle: Europäische Integration und deutscher Föderalismus im Vergleich, in Politische Vierteljahresschrift., 1985.

Schefold, D., Cooperazione politica e amministrativa, in d'Atena, A., (a cura di) Federalismo e regionalismo in Europa, Milano, 1994.

Schefold, D., Federalismo, regionalismo e riforma del federalismo tedesco (giugno-luglio 2006), in http://www.issirfa.cnr.it

Schefold, D., *Il federalismo tedesco e la sua riforma*, in d'Atena, A., (a cura di) I cantieri del federalismo in Europa, Milano, 2008.

Schlüter, K., Föderale Kompetenzverteilung am Beispiel der Bundesrepublik Deutschland, in Detterbeck, K.(a cura di), Föderalismus in Deutschland, München, 2010.

Schneider H., Federalismo fiscale in Germania, in de Petris A. (a cura di), Federalismo fiscale learning by doing, Milano, 2010.

Seybold, M., Der Finanzausgleich im Kontext des deutschen Föderalismus. Perspektiven für einen zukünftigen Ländersinanzausgleich, Baden-Baden, 2005.

Segre, G., Federalismo e sviluppo economico, in Federalismo fiscale fra autonomia e solidarietà-Quaderni di centro veneto, Venezia, 2003.

Smend, R., Costituzione e diritto costituzionale, Milano, 1988.

Staiano, S., Il difficile percorso del regionalismo, in www.federalismi.it

Sturm, R., Föderalismus, Baden-Baden, 2010.

Uricchio, A., Federalismo fiscale: la cornice costituzionale e il modello delineato dalla riforma Calderoli, in Diritto e pratica tributaria, 2009.

Valdesalici, A., L'intesa finanziaria per il Trentino-Alto Adige/Südtirol tra specialità e solidarietà, in Woelk, J. (a cura di), Federalismo fiscale tra differenziazione e solidarietà. Profili giuridici italiani e comparati, Bolzano, 2010.

Ventura S., Il federalismo, Bologna, 2002.

Vigato, E., L'attuazione del federalismo fiscale nelle Regioni speciali. Il passaggio del testimone di funzioni e responsabilità, in www.federalismi.it

Vigato, E., Federalismo fiscale e principio di eguaglianza, in Benazzo, A. (a cura di), Federalismi a confronto. Dalle esperienze straniere al caso veneto, Padova, 2010.

Viglione, V., Federalismo e nuova questione meridionale, in www.proteo.rdbcub.it

Wieland, J., Problemi del federalismo fiscale, in Le Regioni, 2000.

Wieland, J., Das Konzept eines Maßstäbegesetzes zum Finanzausgleich, in DVBl., 2000.

Woelk, J., La Germania. Il difficile equilibrio tra unitarietà, solidarietà e (maggiore) competizione, in Atripaldi, V., e Bifulco, R. (a cura di), Federalismi fiscali e Costituzioni, Torino, 2001.

Woelk, J., Konfliktregelung und Kooperation im italienischen und deutschen Verfassungsrecht, Baden-Baden, 1999.

Woelk, J., «Modernizzare» lo stato federale tedesco: una fatica di Sisifo?, in Le Regioni, 2005.

Woelk, J., Segnali di crisi nel federalismo tedesco: verso un modello più competitivo?, in Le Regioni, 1999.

Zanardi, A., Perequazione: chi l'ha vista?, in www.lavoce.info