

EL MODELO ITALIANO DE FEDERALISMO FISCAL (*)

ANTONIO BRANCASI

1. PREMISA.—2. LOS ELEMENTOS DEL SISTEMA RELATIVOS A LA ORGANIZACIÓN DE LAS COMPETENCIAS LEGISLATIVAS Y ADMINISTRATIVAS.—3. LOS ELEMENTOS GENERALES RELATIVOS AL *FEDERALISMO FISCAL*.—4. LA REGULACIÓN DE LOS RECURSOS DE REGIONES Y DE ENTES LOCALES.—5. FEDERALISMO SOLIDARIO Y FEDERALISMO SEPARATISTA.—6. LOS NUEVOS PROBLEMAS ABIERTOS POR LA NUEVA REGULACIÓN CONSTITUCIONAL.—7. LA SOLUCIÓN DE COMPROMISO DE LA LEY DE DELEGACIÓN EN CUANTO AL SISTEMA DE FINANCIACIÓN: 7.1. *En relación con las regiones*. 7.2. *En relación con los entes locales*. 7.3. *Los aspectos más criticables*.—8. LA SOLUCIÓN DE COMPROMISO EN CUANTO A LAS RELACIONES ENTRE LOS DISTINTOS NIVELES DE GOBIERNO.—9. LAS CUESTIONES DEJADAS SIN RESOLVER POR LA LEY DE DELEGACIÓN: LA EXIGENCIA DE TIPICIDAD DE LOS RECURSOS DE REGIONES Y ENTES LOCALES.—10. (SIGUE): LA NECESIDAD DE FLEXIBILIDAD.—11. BIBLIOGRAFÍA.

1. PREMISA

Tendría poco sentido describir cómo es actualmente en Italia el sistema de financiación de las regiones y de los entes locales (municipios, provincias y ciudades metropolitanas), porque en 2001 hubo una importante reforma constitucional (Ley Constitucional núm. 3, de 18 de octubre de 2001) que ha modificado íntegramente la parte de la Constitución (Título V) relativa, precisamente, a las autonomías territoriales. El marco de referencia ha cambiado completamente respecto del pasado, pero, para los aspectos que nos interesan, aquél no

(*) Traducción del italiano de Carlos Ortega Santiago, profesor titular de Derecho Constitucional en la Universidad de Valladolid.

ha encontrado aún plena actuación a causa de la inercia del legislador ordinario y de la orientación de la Corte constitucional (1), que ha hecho derivar de esta inercia la ineficacia de la mayor parte de las nuevas disposiciones constitucionales sobre la autonomía financiera de regiones y entes locales. El sistema actual de financiación de estos entes es aún el anterior a la reforma del Título V de la Constitución. A pesar de que han pasado ya ocho años desde esa reforma, sólo recientemente se ha promulgado una ley (2) que atribuye al Gobierno una delegación legislativa para actuar lo que, de manera impropia y con intención mediática, se ha llamado *federalismo fiscal*. Merece la pena señalar que esta ley ha sido aprobada con el voto favorable de los partidos que componen la mayoría del Gobierno y con la simple abstención del mayor partido de la oposición.

En lugar de describir el sistema actual de financiación de regiones y entes locales, ciertamente es más útil tratar de cómo debería transformarse ese sistema para dar actuación al nuevo marco constitucional: en efecto, sólo de este modo puede evitarse hablar de cosas que ya no existirán dentro de algunos meses. Pero una labor de este tipo es más difícil de desarrollar, puesto que, debiendo basarse en las indicaciones ofrecidas por la Constitución y por la ley de delegación, el discurso se traslada inevitablemente del ser al deber (o al poder) ser, corre el riesgo de perder en objetividad y no puede ser meramente descriptivo, hasta el punto de que se está obligado necesariamente a tomar posición sobre interpretaciones y reconstrucciones tanto del enunciado constitucional como de los principios y criterios directivos de la delegación, con el resultado de alcanzar resultados no compartidos por todos.

(1) La falta de actuación de las nuevas disposiciones constitucionales sobre la hacienda de regiones y entes locales si ha afectado, por un lado, tanto a la atribución a dichos entes de la participación en los tributos estatales, como a la instauración del fondo de igualación (lo cual reclamaba, lógicamente, una intervención en ese sentido del legislador estatal), por otro, ha sido la consecuencia de haber excluido que cuando menos las regiones pudieran ejercitar de inmediato su potestad impositiva simplemente sobre la base de las nuevas disposiciones constitucionales. La Corte constitucional llegó inicialmente a esta exclusión sumándose a una concepción restrictiva de cuándo un tributo puede ser calificado como propio de las regiones y, como tal, puede ser regulado por éstas (Sentencias núm. 296, 297 y 311 de 2003, en *Giurisprudenza costituzionale*, 2003, págs. 2555, 2568 y 2929, respectivamente); sin embargo, en un segundo momento la Corte ha sostenido que, a falta de leyes estatales de determinación de los principios fundamentales de coordinación de la hacienda pública y del sistema tributario, las regiones no disponen de la posibilidad de ejercer la potestad impositiva que las nuevas disposiciones constitucionales les reconocen (Sentencias núm. 16, 37, 241 y 261 de 2004, en *Giurisprudenza costituzionale*, 2004, págs. 302, 517, 2533 y 2688, respectivamente). Las sentencias de la Corte constitucional pueden leerse, en su texto íntegro, también en www.corteconstituzionale.it; se ofrece la indicación de la publicación en la Revista en papel *Giurisprudenza costituzionale* para los eventuales comentarios que puedan encontrarse allí.

(2) La Ley núm. 42, de 5 de mayo de 2009.

2. LOS ELEMENTOS DEL SISTEMA RELATIVOS A LA ORGANIZACIÓN DE LAS COMPETENCIAS LEGISLATIVAS Y ADMINISTRATIVAS

Como quiera que sea, el tratamiento que nos proponemos desarrollar acerca de las características del *federalismo fiscal* italiano requiere que se dé cuenta preliminarmente de algunos elementos del sistema que constituyen términos de referencia indispensables para comprender lo que se irá diciendo.

Es necesario recordar que la potestad legislativa se atribuye en Italia tanto al Estado como a las regiones [además de a las provincias con autonomía especial (Trento y Bolzano), pero de éstas no pretendemos ocuparnos por no complicar excesivamente el discurso]; esto estaba previsto ya en el texto constitucional originario de 1948, pero el nuevo Título V, resultante de la reforma de 2001, prevé un sistema completamente distinto. Hay una primera lista de materias en las que las leyes pueden hacerse exclusivamente por el Estado (competencia exclusiva: art. 117, párrafo 2); hay, además, otra lista de materias acerca de las que son las regiones las que pueden emanar leyes, mientras al Estado le queda solamente la competencia para establecer mediante ley los principios fundamentales a los que deben atenerse las regiones (competencia compartida: art. 117, párrafo 3); en fin, en cuanto a las materias no comprendidas en ninguna de las dos listas, la competencia legislativa corresponde sólo a las regiones (competencia residual: art. 117, párrafo 4) y es una competencia de carácter exclusivo. Debe señalarse que las materias objeto del reparto de competencias legislativas presentan características no siempre iguales: junto a las de tipo vertical, relativas a sectores de actividad (inmigración, seguridad social, defensa y fuerzas armadas, tutela de la salud, etc.), hay otras de carácter transversal, entre las que es particularmente importante, por los aspectos financieros que nos interesan, la relativa a la «determinación de los niveles esenciales de las prestaciones concernientes a los derechos civiles y sociales» que se han de garantizar «en todo el territorio nacional», que está reservada a la competencia exclusiva del Estado [art. 117, párrafo 2, letra *m*)] (3).

Además, en cuanto a la competencia para ejercitar funciones administrativas, ésta corresponde tendencialmente a los municipios a condición de que la necesidad de asegurar su ejercicio unitario no requiera su atribución a provincias, ciudades metropolitanas, regiones o Estado. Quien ha de decidir, en concreto, el nivel de gobierno al que trasladar el ejercicio de las diversas competencias

(3) Sobre la distribución de la competencia legislativa y sobre el papel reconocido, al respecto, a las regiones, CARETTI (2000), OLIVETTI (2000).

administrativas es el ente (Estado o región) que ostenta la competencia legislativa respecto de la materia a la que se refieren las respectivas funciones públicas (art. 118). Sin embargo, se da la particularidad de que el Estado dispone, en todo caso, de la competencia legislativa exclusiva [art. 117, párrafo 2, letra p)] para calificar determinadas competencias administrativas como fundamentales para los entes locales y para atribuir las a los municipios, las provincias o las ciudades metropolitanas, con independencia de la materia a la que se refieran dichas competencias (art. 118) (4).

Una de las innovaciones más relevantes aportadas por la reforma del Título V se refiere al nexo entre potestades legislativas y competencias administrativas. Mientras en el texto originario de 1948 se daba un tendencial paralelismo entre los dos tipos de funciones, en el sentido de que el ente competente para emanar las leyes era competente en general también para actuarlas, la reforma de 2001 ha superado este paralelismo y, como puede intuirse de lo que se ha dicho hasta aquí, hoy quienes han de actuar las leyes mediante el ejercicio de sus competencias administrativas respectivas son, prevalentemente, entes distintos a los que han proveído a emanar las propias leyes. Esta característica no está falta de implicaciones en el terreno financiero, puesto que, cuando la necesidad de efectuar determinados gastos (y, en ocasiones, incluso su entidad) se encuentre prevista en la ley, quien ha de adoptar la concreta decisión es generalmente un ente diferente del que, debiendo actuar la ley, también debe soportar sus consiguientes gastos (5).

3. LOS ELEMENTOS GENERALES REFERIDOS AL *FEDERALISMO FISCAL*

Además de estos elementos generales del sistema, es necesario de manera preliminar dar cuenta de algunos elementos generales relativos al aspecto concreto del *federalismo fiscal*.

El primero de estos elementos es que la autonomía financiera se reconoce en términos idénticos tanto para las regiones como para los entes locales (art. 119, párrafo 1) y se define, de igual modo, como posibilidad de decidir tanto el nivel de los ingresos propios (autonomía de ingresos), como el modo en el que emplearlos en el ámbito de las competencias respectivas (autonomía de gasto). Con todo, este igual reconocimiento debe descontar el hecho de que los entes locales no disponen de potestad legislativa, sólo pueden dictar reglamentos, y

(4) CORPACI (2001), FALCON (2001), FOLLIERI (2003).

(5) BIN (2002), URBANI (2003).

de que, al mismo tiempo, en materia de imposición de contribuciones y, por lo tanto, también de tributos, la Constitución prevé una reserva de ley (art. 23); reserva que, aunque relativa y no absoluta, limita la posibilidad para los entes locales de regular autónomamente sus ingresos tributarios, y hace necesario que sean las leyes del Estado y de las regiones las que definan en todo caso los elementos de dichos ingresos (6).

El segundo elemento a tener en cuenta es que entre las materias de competencia legislativa compartida está comprendida la relativa a la coordinación de la hacienda pública y del sistema tributario (art. 117, párrafo 3). Se trata de una previsión a la que la Corte constitucional ha reconocido en estos años eficacia directa, hasta el punto de haberla utilizado frecuentemente como parámetro en la valoración de la legitimidad de leyes estatales inherentes a la hacienda de regiones y entes locales. De esta jurisprudencia despunta que la coordinación en cuestión puede expresarse en términos tanto dinámicos como estáticos.

La coordinación del primer tipo es aquella con la que el ente coordinador (el Estado mediante los principios fundamentales y las regiones mediante la regulación de detalle) orienta y dirige, también respecto de las exigencias contingentes derivadas de la coyuntura, el ejercicio de la autonomía por parte de los entes coordinados (las regiones por parte del Estado y los entes locales por parte del Estado y de las regiones). A este respecto, es necesario recordar que el Estado ha hecho un uso amplio de este poder de coordinación dinámica, hasta el punto de que se ha visto por muchos como el medio para imponer a regiones y a entes locales prescripciones particularmente detalladas y minuciosas acerca del desarrollo de su actividad, y condicionamientos muy fuertes a sus decisiones: un modo tal de entender la coordinación dinámica ha generado una amplia controversia que, en la mayor parte de los casos, ha sido resuelta por la Corte constitucional en sentido favorable al Estado (7).

Sin embargo, la coordinación estática es aquella mediante la que se construye el sistema del *federalismo fiscal* en su conjunto, dando con ello actuación al

(6) COVINO (2008), págs. 137 y sigs.; DE SIANO (2008), págs. 136 y sigs. En concreto, la Corte constitucional exige que sea la ley la que determine cuando menos la base imponible y las alícuotas máximas y mínimas de los tributos (por todas, la Sentencia núm. 4 de 1957, *Giurisprudenza costituzionale*, 1957, pág. 22); hay quien ha sostenido, sin embargo, que la reforma del Título V de la Constitución y la equiparación de los entes locales a las regiones y al Estado realizada por el nuevo artículo 114, además del reconocimiento de una autonomía financiera igual a las regiones y a los entes locales, harían necesaria una relectura del artículo 23 en el sentido de que la regulación legislativa, reclamada por la reserva relativa de ley, podría ser sustituida en una medida relevante, en el ámbito tributario, por una regulación reglamentaria adoptada por los entes locales: GALLO (2002), págs. 589 y sigs.; FANTOZZI (2005), págs. 9 y sigs.

(7) BRANCASI (2007), DELLA CANANEA (2004).

proyecto constitucional: y es precisamente la falta de ejercicio de esta potestad de coordinación por parte del Estado la que, según la jurisprudencia de la Corte constitucional, ha impedido hasta ahora a regiones y a entes locales la posibilidad de establecer sus propios ingresos tributarios (8).

Hay muchas formas de entender el *federalismo fiscal* previsto en el nuevo Título V de la Constitución. Entre las muchas variantes y los distintos matices, se pueden enuclear dos matrices de fondo, la del *federalismo solidario* y la del *federalismo separatista* (9). Según la primera, el federalismo tiene el sentido de permitir a las distintas colectividades expresar sus propias preferencias y, en el caso específico del *federalismo fiscal*, de expresarlas en cuanto a la combinación entre presión fiscal, por un lado, y nivel de intervención pública, por otro; así entendido, el federalismo resulta plenamente conjugable con la solidaridad, esto es, con el reconocimiento a todas las comunidades, incluidas las menos ricas, mediante intervenciones igualadoras, de las mismas oportunidades de elección. En cambio, el *federalismo separatista* tiene el sentido de preservar a cada colectividad la riqueza que produce, lo cual implica, en el caso específico del *federalismo fiscal*, que los recursos proporcionados por la presión fiscal a la que se encuentra sometida cada comunidad quedan a disposición de los entes que son exponentes de dicha comunidad.

La idea de un *federalismo solidario* es, a mi parecer, la más convincente (10), porque es coherente con los principios contenidos en la parte primera de la Constitución y porque se basa en una interpretación mucho más rigurosa

(8) Regiones y entes locales disponen de una potestad impositiva que se ha de ejercitar «según los principios de coordinación de la hacienda pública y del sistema tributario» (art. 119.2); la coordinación de la hacienda pública y del sistema tributario es materia de competencia compartida por la cual el Estado es competente para establecer los principios fundamentales; es jurisprudencia consolidada de la Corte constitucional (Sentencia núm. 282 de 2002, en *Giurisprudenza costituzionale*, 2002, pág. 2012) que, a falta de leyes estatales que establezcan expresamente los principios fundamentales de una materia, de cualquier forma las regiones pueden ejercitar su competencia legislativa recavando los principios fundamentales del ordenamiento vigente y adecuándose a éstos; sin embargo, según la Corte constitucional todo esto no sirve en materia tributaria, respecto de la cual los principios fundamentales de coordinación del sistema tributario deben delimitar las áreas de recaudación reservadas a los diferentes niveles de gobierno y, en este ámbito, no pueden recavarse del ordenamiento vigente, sino que precisan de específicas leyes estatales (Sentencia núm. 37 de 2004, cit.).

(9) En la literatura, generalmente el *federalismo solidario* (o *cooperativo*) se contraponen al *competitivo*: véase COVINO (2008), págs. 49 y sigs. Es preferible hablar, sin embargo, de *federalismo separatista* (o *egoísta*) porque la idea de una competición entre entes exponentes de colectividades políticas aparece excesivamente marcada por las aproximaciones típicas de la escuela de la *public choice* y por el intento de ilustrar resultados de signo completamente diferente.

(10) Permítase el reenvío a BRANCASI (2003).

del nuevo Título V y, en particular, de las disposiciones específicas relativas a la autonomía financiera de regiones y entes locales. Bajo el primer aspecto, basta con recordar que el artículo 2 de la Constitución «exige la realización de los deberes inderogables de solidaridad política, económica y social». Por el contrario, en cuanto al segundo aspecto, tendremos ocasión de ver que entre las lecturas que corresponden a las dos distintas concepciones del *federalismo fiscal* se da la diferencia de fondo de atribuir un distinto alcance a las disposiciones constitucionales que regulan la materia. Las lecturas orientadas hacia la idea del *federalismo solidario* parten del presupuesto de que las disposiciones constitucionales tienen un peso específico mayor y que, por lo tanto, su formulación sintética no ha de entenderse nunca como indeterminación, hasta el punto de que al interpretarlas no ha de buscarse lo que falta, para disminuir su alcance preceptivo, sino que es necesario interrogarse, si acaso, acerca del vacío de regulación que la disposición ha de colmar: se puede hablar, en consecuencia, de interpretaciones más rigurosas del enunciado constitucional, en el sentido de que buscan encontrar en la Constitución, a lo sumo, reglas jurídicas en condiciones de ofrecer el parámetro para valorar la legitimidad de las leyes que deben actuarla. Viceversa, las lecturas orientadas a la idea del *federalismo separatista* pretenden interpretar las disposiciones constitucionales al modo de una ley cualquiera, con el resultado de encontrar allí reglas para el legislador sólo en presencia de disposiciones que sean expresamente prescriptivas o que presenten, en todo caso, un contenido completamente exhaustivo.

4. LA REGULACIÓN DE LOS RECURSOS DE REGIONES Y ENTES LOCALES

Con base en el nuevo Título V de la Constitución, los ingresos que concurren a formar la autonomía financiera de regiones y entes locales consisten en los tributos y en los ingresos propios y en la participación en el rendimiento de los tributos estatales (art. 119, párrafo 2). Los tributos propios se establecen directamente por los entes y permiten a éstos desarrollar una política propia de recaudación fiscal; los ingresos propios derivan de la gestión del patrimonio y de las tarifas debidas por el disfrute de los servicios prestados a la población por el ente. Mediante los tributos y los ingresos propios, los entes disponen de autonomía de ingresos; mientras que la atribución de la participación en los tributos estatales no asegura autonomía de ingresos (sino, al máximo, de gasto), porque comporta únicamente que parte del rendimiento de algunos tributos del Estado

se confiere a los entes (regiones y entes locales) exponentes de las colectividades que los han producido (11).

Debe señalarse que estos tres tipos de ingresos presentan naturaleza fiscal, en el sentido de que su rendimiento depende del grado de riqueza de la respectiva colectividad. Ciertamente, eso proporciona una mayor garantía a los entes respecto de la situación actual, que se caracteriza en cambio por la prevalencia de las transferencias financieras del Estado y por la consiguiente dependencia de los entes respecto del ente financiador. Por otro lado, esa misma característica presenta el defecto de generar situaciones muy desiguales, a causa de los fuertes desequilibrios territoriales que caracterizan al reparto de la riqueza en Italia. Exactamente en consideración a un inconveniente de este tipo, que el sistema actual de transferencias estatales ha conseguido evitar hasta ahora, se ha previsto la instauración de un fondo de igualación para completar, precisamente a través de transferencias financieras, los recursos de los entes exponentes de colectividades «con menor capacidad fiscal por habitante» (art. 119, párrafo 3).

Además, se prevé una nueva tipología de transferencias del Estado, también ésta destinada a desarrollar una función de reequilibrio. En efecto, el instrumento del fondo de igualación sirve solamente para remover los inconvenientes generados por la naturaleza fiscal que caracteriza a los ingresos del sistema, es decir, proporciona a los entes que son exponente de colectividades menos ricas una cantidad de recursos, mayores de los que dispondrían de otro modo, capaces de permitirles conducirse (y, por tanto, de prestar servicios y desarrollar funciones públicas) a la manera de los entes que se encuentran en condiciones más favorables. En otros términos, el fondo de igualación sirve para remover los efectos que producen los desequilibrios territoriales en el reparto de la riqueza en términos de recursos a disposición de regiones y entes locales. El fondo de igualación deja sin resolver, sin embargo, la necesidad de superar, además de los efectos, también los desequilibrios que generan esos efectos. Precisamente con este objeto está previsto que, para proveer a finalidades distintas del ejercicio ordinario de las funciones, el Estado destina a regiones y a entes locales recursos adicionales, y puede incluso llevar a efecto intervenciones especiales a su favor (art. 199, párrafo 5) (12).

Lógicamente, la función de igualación estructural desarrollada por medidas de este tipo requiere, según la propia jurisprudencia de la Corte constitucional, que éstas no se destinen indistintamente a todos los entes del mismo nivel insti-

(11) PICA (2004), págs. 220 y sigs.

(12) DELLA CANANEA (2005), págs. 136 y sigs.; COVINO (2008), págs. 216 y sigs.

tucional, sino que se dirijan sólo a los entes que cuenten con sus correspondientes factores de desequilibrio (13).

El sistema se completa además con el reconocimiento a regiones y entes locales de la posibilidad de recurrir al endeudamiento, con la precisión de que eso es posible, no obstante, exclusivamente para financiar inversiones (art. 119, párrafo 6). Esta facultad también viene limitada anualmente por las leyes estatales que fijan los principios fundamentales de la coordinación dinámica de la hacienda pública: se trata de las disposiciones que, en función del respeto a las obligaciones comunitarias relativas a la prohibición de déficits excesivos y al pacto de estabilidad y de crecimiento, establecen obligaciones precisas para las diversas categorías de entes públicos en cuanto al aumento del gasto y del endeudamiento (el llamado «pacto de estabilidad interna»). Además de esto, la ley del Estado ha intervenido para delimitar la tipología de los gastos calificables como inversión y, como tales, financiables mediante el recurso al mercado de capitales: debe señalarse, al respecto, que al hacerlo la ley estatal califica como inversiones sólo aquellas de carácter directo, es decir, aquellas que comporten un incremento del valor patrimonial del ente, y excluye en cambio, innovando respecto de la situación preexistente, las inversiones indirectas, es decir, los gastos de sostenimiento del sistema económico que sirven para financiar iniciativas de las empresas destinadas a incrementar su patrimonio en términos de valor de las instalaciones y de los bienes de equipo (14).

5. FEDERALISMO SOLIDARIO Y FEDERALISMO SEPARATISTA

La Constitución no se limita a establecer el elenco de los tipos de ingresos que deben componer la autonomía financiera de regiones y entes locales, sino que llega a tomar posición acerca de su dimensión cuantitativa. En efecto, establece que el rendimiento total proporcionado por los ingresos de naturaleza fiscal (tributos e ingresos propios, además de la participación en los tributos estatales), integrado eventualmente (en el supuesto de entes exponentes de colectividades con menor capacidad fiscal por habitante) por recursos derivados del fondo de igualación, debe permitir a regiones y entes locales «financiar

(13) Véanse las Sentencias núm. 16, 49 y 423 de 2004 (en *Giurisprudenza costituzionale*, 2004, págs. 302, 646 y 4464, respectivamente); núm. 219 y 222 de 2005 (en *Giurisprudenza costituzionale*, 2005, págs. 1911 y 1930, respectivamente); núm. 451 de 2006 (en *Giurisprudenza costituzionale*, 2006, pág. 4552); núm. 105 de 2007 (en *Giurisprudenza costituzionale*, 2007, pág. 1044).

(14) Se trata del artículo 3.18 de la Ley núm. 350, de 24 de diciembre de 2003.

íntegramente las funciones públicas que le han sido atribuidas» (art. 119, párrafo 4). Y es exactamente en la lectura de este precepto donde han surgido, de manera más evidente, las dos concepciones diferentes del *federalismo fiscal* que se referían *supra*.

La interpretación de la norma que avala la idea de un *federalismo solidario* parte del presupuesto de que dicho precepto pretende preservar a cada ente acerca de la entidad de los recursos a su disposición. Con dicho objeto, la determinación del coste de las funciones administrativas que está llamado a ejercitar cada ente se convierte en la primera operación que ha de cumplirse en la construcción del sistema en su conjunto; una vez determinada esa magnitud, se dispone del dato cuantitativo sobre el que conmensurar la estructura de los ingresos del ente de modo que estén en condiciones de ofrecer un rendimiento correlativo (15).

Puesto que el fondo de igualación se destina exclusivamente a los entes con menor capacidad fiscal, es necesario reconocer que los entes con mayor capacidad fiscal deben estar en condiciones de hacer frente al coste de sus funciones sólo con su propia fiscalidad y deben poder recibir de ésta un rendimiento correlativo a ese coste. En otros términos, en el caso de estos entes el coste de las funciones, entendiéndolo con eso aquel necesario para el ejercicio de las mismas en condiciones de eficiencia ordinaria y según modalidades estandarizadas, va referido a la capacidad fiscal de la respectiva colectividad, con el fin de reconocer al ente una especie de alícuota de presión fiscal cuya gestión, desarrollada según un nivel eficaz de lucha contra la evasión fiscal, esté potencialmente en condiciones de proporcionar un rendimiento correlativo al coste de las funciones públicas. Presión fiscal constituida, ante todo, por cuotas de participación en los tributos estatales y, en segundo lugar, por alícuotas estándar de tributos y de ingresos propios: alícuotas estándar, en el sentido de que se adoptan a base de cálculo pero que, en realidad, pueden ser modificadas por los entes titulares del tributo, del mismo modo que también puede ser modificada por éstos la regulación de las bases imponibles y todo aquello que concurre a determinar el impuesto en cuestión.

La misma presión fiscal se reconoce además a los entes cuya colectividad presenta menor capacidad fiscal, pero lógicamente dicha presión no está en condiciones de proporcionar a esos entes un rendimiento correlativo al coste de sus funciones: eso hace necesaria una intervención correctora que debe efectuarse necesariamente mediante el instrumento del fondo de igualación, expresamente

(15) Para un análisis de los pasos concretos que, según esta concepción, deberían conducir a la actuación del federalismo fiscal, permítase el reenvío a BRANCASI (2002), págs. 933 y sigs.

previsto con este fin en la Constitución (art. 119, párrafo 3). Fondo que debe servir, a nivel de los entes con menor capacidad fiscal, para financiar la parte del coste de las funciones no financiada por el rendimiento de los tributos y de los ingresos propios y de la participación en los ingresos del Estado.

Se efectúa así una igualación fiscal que es, al mismo tiempo, integral pero siempre también parcial, en el sentido de que hace indiferente el nivel de capacidad fiscal de cada colectividad, pero lo hace indiferente limitadamente a la parte de presión fiscal necesaria para financiar el coste estándar de las funciones. En cambio, la igualación fiscal no se refiere (y por eso es siempre también sólo parcial) a la otra posible parte de presión fiscal que el ente haya decidido imponer eventualmente a sus propios contribuyentes ante un coste de las funciones superior al estándar: en otros términos, las colectividades más pobres, para incrementar los servicios, deben cargar con una presión fiscal mucho mayor de cuanto deberán hacerlo las colectividades más ricas, y este desequilibrio no viene igualado en modo alguno.

Las interpretaciones de la norma que avalan la idea de un *federalismo separatista* parten en cambio de la consideración de que la regulación en examen es excesivamente genérica, hasta el punto de dejar indefinida la medida con la que debe realizarse la igualación fiscal (16). En particular, no se habría concretado si la correspondencia entre el coste de las funciones y los recursos debe operar sobre base nacional o bien en referencia a cada ente. Ni se habría clarificado si el fondo de igualación debe destinarse sólo a los entes con capacidad fiscal inferior a la nacional, o bien deben beneficiarse del mismo también los entes con capacidad fiscal inferior a la del ente con mayor capacidad fiscal.

Pero, fundamentalmente, estas interpretaciones parecen partir del presupuesto no explicitado de una especie de desempeño del Estado en cuanto a la financiación del coste de las funciones, en el sentido de que, una vez reconocidos a regiones y entes locales los ámbitos dentro de los que pueden ejercitar su potestad impositiva, son dichos entes los que deben decidir el coste de las funciones y, maniobrando sobre las alícuotas de sus tributos propios y, más en general, a través del ejercicio de su autonomía de ingresos, deben hacerse cargo de encontrar los recursos, distintos a los proporcionados por las participaciones y por el fondo de igualación, necesarios para financiarlas. Es evidente que, de este modo, el valor preceptivo de la regulación constitucional resulta fuerte-

(16) Emblemático de un posicionamiento de este tipo es GIARDA (2001), págs. 1441 y sigs.; con resultados análogos COVINO (2003), pág. 251, que considera de tal modo evanescente la regulación constitucional del fondo de igualación que dejaría al legislador estatal la decisión de su cuantía.

mente atenuado, puesto que ante el reconocimiento a regiones y entes locales de ámbitos de recaudación bastante amplios, no determinados en términos de alícuotas estándar pero en condiciones de permitirles, en todo caso, una autonomía suficiente de ingresos, no sería posible obtener de la norma ninguna indicación acerca del grado de igualación y de la cuantificación del respectivo fondo.

Por lo demás, mientras que en las interpretaciones orientadas al «federalismo solidario» son exactamente los recursos proporcionados por el fondo de igualación los que presentan el carácter de ingresos residuales, es decir, destinados a cubrir la diferencia entre el coste de las funciones y el rendimiento efectivo de los ingresos fiscales del ente; en este otro contexto el carácter de ingresos residuales lo presentan en cambio los tributos y los ingresos propios. El resultado último de todo esto es doble: Por un lado, cualquiera que sea su entidad, el fondo de igualación debería considerarse en todo caso conforme a la norma constitucional, la cual vendría a perder así su propio alcance preceptivo; por otro lado, cada ente, para poder financiar el coste estándar de las funciones que ejercita, estaría obligado a imponer a su propia colectividad una presión fiscal tanto mayor cuanto menor es su capacidad fiscal.

Las dos ideas contrapuestas de *federalismo fiscal* implican soluciones diferentes también en cuanto al tipo de igualación fiscal (17), y no sólo acerca de su intensidad. En efecto, a la idea de un *federalismo solidario* parece corresponder mayoritariamente la solución de la igualación vertical, es decir, que sea el Estado y la fiscalidad general los que alimenten el fondo a repartir entre los entes cuyas comunidades presenten menor capacidad fiscal. Viceversa, la igualación horizontal, en la que son los entes más ricos los que se hacen cargo de completar los recursos de aquellos con menor capacidad fiscal, responde más a la idea del *federalismo separatista*, precisamente porque pone en evidencia la *dependencia* financiera de los segundos respecto de los primeros y la *benevolencia* de éstos respecto de aquéllos.

Ciertamente, la diferencia entre los dos tipos de igualación podría parecer preferentemente nominalista, porque al final los recursos son en todo caso los dados, por lo que las políticas a favor de las comunidades menos ricas se financian inevitablemente por aquellas más ricas. Sin embargo, una distinción precisa entre igualación horizontal y vertical puede encontrarse siempre también en la suerte que correrían los recursos destinados a la igualación en ausencia de ésta: en otros términos, si dichos recursos, en ausencia de igualación, están

(17) Sobre la alternativa entre igualación horizontal y vertical, GIARDA (2001), págs. 1446 y sigs.; a favor de la vertical PICA (2004), págs. 225 y sigs.; a favor de la horizontal CERIANI (2002), pág. 1688.

destinados a quedarse en los entes exponentes de las colectividades más ricas que les han producido, estaríamos ante una igualación horizontal, y viceversa en el caso en que quedasen en el Estado.

Entre las dos formas de igualación la vertical parece, en verdad, la que se corresponde más con la regulación constitucional, puesto que el fondo de igualación es expresión financiera, en definitiva, de la competencia legislativa exclusiva del Estado en materia de «igualación de los recursos financieros» [art. 117, párrafo 2, letra e)] y las políticas estatales se financian con el «sistema tributario del Estado» [art. 117, párrafo 2, letra e)], es decir, con la fiscalidad general.

6. LOS OTROS PROBLEMAS ABIERTOS POR LA NUEVA REGULACIÓN CONSTITUCIONAL

Otra cuestión causada, para los aspectos a examen, por el nuevo Título V de la Constitución, atiene a las relaciones entre los distintos niveles de gobierno en la estructura y en el funcionamiento del nuevo *federalismo fiscal*: cuestión acerca de la que, desde siempre, se contraponen dos concepciones diversas, la del modelo *binario* y la del modelo *en cascada*.

El modelo *binario* prefigura una relación distinta del Estado con las regiones, por un lado, y con los entes locales, por otro: es el modelo tradicional, que ha prevalecido hasta ahora y que ha encontrado el favor de los propios entes locales, especialmente de los grandes municipios, en el que han visto la solución para sustraerse a eso que el Estado ha definido como el centralismo regional. En cambio, el modelo *en cascada* conforma una articulación de las relaciones del Estado con las regiones y de éstas con los entes locales de modo que las regiones vendrían a desarrollar un papel fundamental de articulación entre el Estado y los entes locales.

Tiempo atrás (según la formulación del precedente Título V) la regulación de la autonomía financiera (por otra parte, exclusiva de las regiones) se encontraba relegada en un precepto constitucional específico (el art. 119) diferente al relativo a la competencia legislativa, y eso impedía extender a la primera —la autonomía financiera— los márgenes más amplios reconocidos a la segunda —la competencia legislativa—. Actualmente, en cambio, el artículo 119 se limita a definir la estructura de la autonomía financiera, pero es la norma sobre la competencia legislativa (el art. 117 y, en particular, la previsión de la competencia compartida de coordinación de la hacienda pública y del sistema tributario) la que califica la naturaleza de los poderes mediante los que se ejer-

cita esa competencia y de los que inciden sobre la misma. Esta diferencia no es de escaso alcance, al menos por dos motivos que deponen ambos a favor del modelo *en cascada*.

En primer lugar, el hecho de que deben ser las leyes de coordinación de la hacienda pública y del sistema tributario las que han de construir el sistema en su conjunto, y de que la respectiva competencia es de tipo compartido, con la consecuencia, a este respecto, de que también se reconoce un papel a las regiones. En segundo lugar, el artículo 117, párrafo 2, atribuye a la competencia exclusiva del Estado la regulación de su sistema tributario, por lo que es necesario considerar que la Constitución ha pretendido calificar al sistema tributario como una materia distinta y específica; pero, puesto que en el elenco de las materias del artículo 117 falta cualquier referencia al sistema tributario de las regiones y de los entes locales, debería concluirse que estas dos materias, en cuanto no atribuidas de otra manera, entran en la competencia residual de las regiones y deben ser precisamente las regiones, con sus leyes, las que aseguren el respeto de la reserva de ley para el ámbito de los tributos de los entes locales (18).

En dirección opuesta, como factor que depone en sentido contrario al modelo *en cascada*, está la circunstancia de que, entre las materias reservadas a la competencia legislativa exclusiva del Estado, se prevé aquella relativa a la «igualación de los recursos financieros». Por tanto, en cuanto a la parte concerniente al fondo de igualación parecería presentarse un modelo de tipo *binario* que, sin embargo, podría incluso no excluir el reconocimiento de un papel a las regiones desde el momento en que el Estado, en las materias de su competencia exclusiva, dispone también de la potestad reglamentaria que puede delegar, no obstante, en las regiones.

Siguiendo el modelo *en cascada*, todas las operaciones de cálculo del coste de las funciones, de reconocimiento de las cuotas de participaciones y de las alícuotas estándar de los tributos propios, deberían efectuarse por el Estado con respecto a los sistemas autónomos regionales, en modo tal que se deje a las propias regiones la obligación de efectuar operaciones análogas con respecto a los diversos niveles de poder local. Lógicamente, la ley estatal debería imponer a las regiones todas aquellas reglas capaces de proteger a los entes locales contra eventuales políticas de centralización regional.

Viceversa, siguiendo el modelo *binario* debería ser el Estado quien diera actuación al *federalismo fiscal* previsto por la Constitución, y debería hacerlo mediante disposiciones diferentes referidas a las regiones, por un lado, y a los entes locales, por otro. Lógicamente, como todo esto acaecería ejercitando una

(18) GALLO (2002), pág. 589; ANTONINI (2004), págs. 426 y sigs.

competencia legislativa compartida, las disposiciones relativas a los entes locales deberían ser en todo caso lo suficientemente generales como para dejar un espacio a la regulación de detalle de las regiones.

Sobre estas cuestiones la posición de la Corte constitucional no se muestra de manera unívoca. Por un lado, ha reconocido que la reserva de ley del artículo 23 de la Constitución y la ausencia de poderes legislativos en los entes locales hacen necesaria una regulación legislativa de los aspectos fundamentales de los tributos locales, pero después, incidentalmente, ha precisado que se pueden «concebir en abstracto situaciones de regulación normativa ya sea a tres niveles (legislativa estatal, legislativa regional y reglamentaria local), ya sea a dos únicos niveles (estatal y local, o bien regional y local)» (19). En efecto, el reconocimiento de una normativa a dos niveles (regional y local) es coherente con la idea de una competencia exclusiva de las regiones en materia de tributos locales y de pone en el sentido de la superación del modelo *binario* de hacienda de las autonomías (centrado en una relación distinta y separada Estado-regiones y Estado-entes locales), y de su sustitución por un sistema *en cascada* de las relaciones Estado-regiones-entes locales. Pero incluso la hipótesis de una normativa a tres niveles no contradice del todo el modelo *en cascada*, visto que en todo caso le corresponde al Estado la definición de los principios fundamentales de coordinación del sistema tributario. Viceversa, la hipótesis de una normativa a dos niveles (Estado y entes locales) parecería reproducir plenamente el tradicional modelo *binario*.

La nueva regulación constitucional ha suscitado además otra serie de interrogantes acerca de los que se han formulado soluciones diferentes que presentan, sin embargo, una importancia menor en términos de política institucional. Baste pensar en la cuestión del tipo de tributos a situar en los diversos niveles de gobierno: a la necesidad, defendida por algunos (20), de asegurar un enlace entre los ámbitos de la recaudación y los sectores de intervención que el correspondiente rendimiento tributario está destinado a financiar, o a la necesidad de que la fiscalidad a reconocer a cada ente presente dinámicas de crecimiento del correspondiente rendimiento tributario homogéneas con las del tipo de gastos que deben ser financiados (21).

(19) Sentencia núm. 37 de 2004 (en *Giurisprudenza costituzionale*, 2004, pág. 517).

(20) GALLO (2005).

(21) De otro modo se produciría la incongruencia de que, con el paso del tiempo, el ente exponente de la colectividad con mayor capacidad fiscal dispondría de recursos decrecientes, a diferencia de los otros entes, que verían compensada, en cambio, la reducción de sus ingresos fiscales por el aumento de la financiación otorgada por el fondo de igualación.

Otra cuestión se ha referido a la igualación de las necesidades, es decir, a la exigencia de tener en cuenta, en la estructura del sistema, que el ejercicio de las mismas competencias administrativas comporta generalmente un gasto *per capita* muy distinto entre las diversas realidades incluso en el caso de que se respeten los mismos niveles de eficiencia. Sobre este problema se han planteado soluciones diversas porque, a quien ha propuesto que el fondo de igualación desarrolle también esta función (22), a pesar de que la Constitución lo refiera expresamente sólo a la capacidad fiscal, se ha respondido que la igualación de las necesidades está en realidad implícitamente considerada y requerida por la Constitución desde el mismo momento en que ésta prevé, como primera operación necesaria para actuar el *federalismo fiscal*, calcular el coste para cada ente de las funciones que está llamado a ejercitar (23).

7. LA SOLUCIÓN DE COMPROMISO DE LA LEY DE DELEGACIÓN EN CUANTO AL SISTEMA DE FINANCIACIÓN

Como se decía al inicio, para dar actuación al *federalismo fiscal* se ha conferido al Gobierno una delegación legislativa, que ha de ejercitarse de conformidad con una serie de principios y criterios directivos expresamente indicados por la ley de delegación (24).

Tratándose de una delegación, no se dispone aún de todos los elementos para poder reconstruir con exactitud la nueva ordenación que irá adquiriendo la hacienda de regiones y entes locales: en efecto, deben resolverse muchas variables en sede de ejercicio de la delegación. Además, estas variables son consideradas de tanta relevancia que la ley de delegación se preocupa de asegurar que su solución esté suficientemente compartida y prevé, con ese objeto, la constitución de una específica Comisión parlamentaria y de una Comisión técnica paritaria: la primera (art. 3) debe manifestar su parecer acerca de los decretos legislativos de actuación de la delegación y debe verificar además el estado de actuación de los decretos, preservando al hacerlo la conexión con las regiones y los entes locales; la segunda (art. 4), con la tarea de ofrecer bases informativas

(22) CORVINO (2008), pág. 269; ZANARDI (2004), págs. 151 y sigs.

(23) Permítase el reenvío a BRANCASI (2002), págs. 945 y sigs.

(24) Para comentarios a la propuesta de ley originaria, además de ANTONINI (2008), véase el sitio www.astrid-online.it, en el que, entre las áreas de estudio y de investigación, hay una dedicada al *federalismo fiscal* en la que se pueden encontrar los documentos parlamentarios, los textos producidos paso a paso por los trabajos parlamentarios, y los primeros comentarios en caliente de la ley de delegación.

compartidas a la actuación de la delegación y compuesta por técnicos designados por el Gobierno, las regiones y los entes locales, además de por el Senado y por la Cámara de Diputados.

De cualquier forma, los principios y criterios directivos indicados por la ley de delegación permiten hallar, como filosofía de fondo que debería inspirar la reforma en su conjunto, el compromiso entre la idea de *federalismo solidario* y la de *federalismo separatista*. Esta orientación de fondo se encuentra en ambas partes de la ley de delegación, tanto en la relativa a la financiación de las regiones como en la concerniente a la financiación de los entes locales; orientación que se persigue diferenciando el modelo en relación al tipo de funciones que están llamados a financiar los recursos que se han de reconocer a los entes.

7.1. *Con respecto a las regiones*

Y así, la financiación de las regiones está regulada de modo diferente según se trate de las funciones necesarias para aprontar los niveles esenciales de las prestaciones públicas [aquellos establecidos por el Estado según el art. 117, párrafo 2, letra *m*)], o bien se trate de las restantes funciones.

Respecto de las primeras, está previsto que les sean reconocidos a las regiones tributos con alícuota y base imponible uniformes, además de un recargo sobre el IRPEF (impuesto estatal sobre la renta de las personas físicas) y una participación en el IVA (impuesto estatal sobre el valor añadido) [art. 8, párrafo 1, letra *d*)], y se precisa que la alícuota de estos tributos y la cuota de participación se determinan de modo que la región con mayor capacidad fiscal esté potencialmente en condiciones (es decir, ejerciendo un sistema eficaz de atribución y recaudación) de recavar de ello un rendimiento correlativo al coste estándar de las funciones en cuestión [art. 8, párrafo 1, letra *g*)]. Para las restantes regiones, aquellas con menor capacidad fiscal, se establece en cambio la atribución a cada una de ellas de una cuota del fondo de igualación correspondiente a la diferencia entre el coste de las funciones en cuestión, por un lado, y el rendimiento de las participaciones y de los tributos propios destinados a financiarlas, por otro [art. 9, párrafo 1, letra *c*) n. 1 y letra *d*)]. De este modo, el fondo asegura ya sea una igualación fiscal, ya sea una igualación de las necesidades: en efecto, la aportación del fondo a cada ente depende de la diferencia entre el coste de las funciones, que está destinado a ser mayor cuanto más extendidas están las necesidades de la concreta colectividad, y el rendimiento de los ingresos fiscales del ente correspondiente, que está destinado a ser menor cuanto más limitada sea la capacidad fiscal de su población.

Ciertamente, se trata de un sistema que, al menos en términos estáticos, se corresponde con las interpretaciones coherentes con la idea de un *federalismo solidario* y que es criticable, si acaso, por su funcionamiento dinámico. En efecto, la cuota del fondo de igualación correspondiente a cada región se conmensura según la diferencia entre dos magnitudes, una sola de las cuales (el rendimiento de los tributos propios y de las participaciones) es susceptible, en distinta medida, de adecuarse automáticamente al incremento del producto interior bruto y al aumento de los precios, mientras que la otra magnitud (el coste estandarizado de las funciones públicas) no presenta una característica similar, por lo que, sin un mecanismo de actualización automática, la diferencia entre las dos magnitudes está destinada a reducirse y, en consecuencia, están también destinados a reducirse, en términos no sólo reales, sino incluso monetarios, los recursos asignados a cada región sobre el fondo de igualación. Frente a este posible resultado la ley de delegación se limita a prescribir una verificación periódica de la congruencia de la cobertura de las necesidades financieras relativas a las funciones en cuestión [art. 10, párrafo 1, letra *d*)]; esto no excluye, lógicamente, que los decretos legislativos provean a *parametrar* el coste de las funciones públicas según la dinámica del incremento de los precios o de otra magnitud.

Para la financiación del resto de funciones de las regiones está previsto un sistema completamente distinto que sigue las interpretaciones inspiradas en la idea del *federalismo separatista*. En efecto, aunque haya en la ley de delegación disposiciones que pudieran ser interpretadas en el sentido de la necesidad de asegurar, también para estas funciones, recursos suficientes para su ejercicio [véase el art. 7, párrafo 1, letra *a*)], se trata, sin embargo, de disposiciones bastante genéricas, destinadas a ceder ante las disposiciones más específicas de signo opuesto. En realidad, para la financiación de estas funciones la ley de delegación reconoce a las regiones un recargo sobre el IRPEF, cuya alícuota debe establecerse en una medida tal que proporcione un rendimiento, sobre una base nacional, correlativo al importe total de las transferencias establecidas actualmente por el Estado para financiar las funciones en cuestión [art. 8, párrafo 1, letra *h*)]. Por otro lado, a favor de las regiones que, a causa de su menor capacidad fiscal, no están en condiciones de obtener del recargo un rendimiento correlativo a las transferencias actualmente recibidas del Estado para dichas funciones, se prevé la aportación del fondo de igualación, el cual no debe cubrir, sino simplemente reducir, la diferencia de rendimientos, sin alterar su orden [art. 9, párrafo 1, letra *b*) y letra *g*) n. 2]: en otros términos, la ley de delegación establece como obligación que las regiones con menor capacidad fiscal dispongan en todo caso (también después de su participación en el reparto del fondo de

igualación) de recursos *per capita* menores de los proporcionados a las regiones con mayor capacidad fiscal por el rendimiento de su fiscalidad.

De este modo, en la calificación del sistema concurren dos características. Por una parte, la alícuota del recargo al IRPEF, por el modo en el que debe determinarse, se conmensura en relación con la capacidad fiscal nacional, con la consecuencia inevitable de que las regiones con mayor capacidad fiscal sacan de esta fuente de ingresos un rendimiento superior a las transferencias financieras recibidas actualmente del Estado, mientras que los entes con menor capacidad fiscal no consiguen igualar dichas transferencias. Al mismo tiempo, los entes con menor capacidad fiscal, dado que sacan del IRPEF un rendimiento insuficiente que sólo se compensa en parte por los recursos proporcionados por el fondo de igualación, deben utilizar esa «flexibilidad fiscal» [art. 2, párrafo 2, letra c)] que les permite ensanchar la presión fiscal: pero de este modo, para obtener la misma entidad de recursos necesarios para el ejercicio de las funciones (o bien, correlativos a las transferencias financieras actualmente recibidas del Estado), los entes con menor capacidad fiscal se ven constreñidos a aumentar la presión fiscal en una medida mucho mayor de lo que deben hacerlo los entes del mismo nivel institucional con mayor capacidad fiscal.

Por otra parte, en ambos casos, ya sea para la financiación de las funciones relativas a los niveles esenciales de las prestaciones, ya sea para la de las otras funciones, la igualación es de todas formas de tipo vertical: esto viene expresamente dicho en el artículo 9 de la ley de delegación que, en este aspecto, expresa una orientación opuesta a la manifestada inicialmente por las propias fuerzas políticas que componen la actual mayoría de gobierno. En efecto, es necesario recordar que la Región de Lombardía había presentado una proposición de ley estatal para la actuación del artículo 119 (25), en la que la igualación venía definida expresamente como de tipo horizontal y donde se precisaba que el fondo debería ser «alimentado con cuotas del rendimiento de los tributos propios y de las participaciones de las regiones con mayor capacidad fiscal por habitante» [art. 3, párrafo 1, letra d)]. Incluso se preveía que el funcionamiento del fondo de igualación debiera ser monitorizado por un organismo técnico compuesto por representantes únicamente de las regiones que alimentasen el fondo [art. 3, letra o)].

(25) Se trata de la proposición de ley de iniciativa del Consejo Regional de Lombardía (*Atti Senato* n. 316, XVI legislatura), presentado en el Senado el 5 de mayo de 2008 en base al artículo 121.2 de la Constitución, que reconoce a los Consejos regionales la facultad de presentar proposiciones de ley en las Cámaras.

7.2. *Con relación a los entes locales*

El sistema está diferenciado también en lo relativo a los entes locales y, en este caso, distingue la financiación de las funciones fundamentales de los entes locales (aquellas individualizadas por las leyes estatales aunque se refieran a materias de competencia legislativa regional), de la financiación de las restantes funciones.

Para las primeras la ley de delegación se limita a prescribir una financiación «con base en las necesidades financieras estándar» y mediante tributos propios, participaciones en el rendimiento de los tributos estatales y regionales, además de a través de recargos a tales tributos y del fondo de igualación [art. 11, párrafo 1, letra *b*)]. En particular, la fiscalidad que se ha de reconocer a los municipios para financiar estas funciones debería consistir prioritariamente en participaciones en el IVA y en el IRPEF y en la imposición inmobiliaria [art. 12, párrafo 1, letra *b*)]; mientras que para las provincias dicha fiscalidad debería consistir prioritariamente en la participación en un tributo estatal no precisado y en el rendimiento de tributos vinculados al transporte por carretera [art. 12, párrafo 1, letra *c*)]. En cuanto al fondo de igualación se prevé que esté compuesto por dos fondos distintos, uno destinado a los municipios y el otro a provincias y ciudades metropolitanas, cuyo montante, con respecto precisamente a la financiación de las funciones fundamentales, debería corresponder a la diferencia «entre el total de las necesidades financieras estándar para iguales funciones y el total de los ingresos estandarizados de aplicación general correspondientes» a los entes [art. 13, párrafo 1, letra *a*)]. Los dos fondos deberían repartirse entre las regiones (con base, parecería entenderse, en los mismos criterios con los que viene determinado el importe total), las cuales, a su vez, deberían destinar a los entes las sumas correspondientes aplicando un indicador de las necesidades financieras (igual a la diferencia entre valor estándar del gasto e importe estándar del rendimiento de los tributos e ingresos propios), y un indicador de las necesidades de infraestructuras (que tenga en cuenta también las financiaciones para infraestructuras de la Unión Europea) [art. 13, párrafo 1, letra *c*)].

En conjunto, se trata de un sistema que parece volver a proponer aquel previsto, a propósito de las regiones, para la financiación de los niveles esenciales de las prestaciones, aunque no falten aspectos de equivocidad y de poca claridad. En efecto, todo depende de cómo se determinen las alícuotas estandarizadas de los tributos propios y de los recargos y las cuotas de las participaciones: se puede afirmar, en efecto, que el sistema produce resultados iguales a lo ya visto para la financiación de los niveles esenciales si estas magnitudes se esta-

blecen de modo que garanticen, al ente con mayor capacidad fiscal, financiar integralmente, con el consiguiente rendimiento tributario, sus funciones fundamentales; en caso contrario es necesario constatar, en cambio, que el fondo está en peores condiciones para garantizar a todos los entes financiar sus necesidades financieras cuanto menor sea la capacidad fiscal tomada en consideración para proporcionar las alícuotas estándar y las cuotas de participación.

En relación con las restantes funciones ejercidas actualmente por los entes locales, las no calificadas como fundamentales, la ley de delegación se limita a establecer su financiación mediante tributos propios, participaciones en tributos no precisados y a través del fondo de igualación [art. 11, párrafo 1, letra c)]. Sin embargo, la ley de delegación no proporciona ninguna indicación de tipo cuantitativo, ni respecto a la entidad total de la parte de cada fondo destinada a la financiación de estas funciones, ni respecto al importe de la cuota correspondiente a cada ente. La única, genérica, precisión es que, en cuanto a estas funciones, los dos fondos están «dirigidos a reducir las diferencias entre las capacidades fiscales» [art. 13, párrafo 1, letra f)]: en otros términos, debe darse algo más a quien tiene una menor capacidad fiscal, el cuánto no se dice.

7.3. *Los aspectos más criticables*

La mayor crítica dirigida al diseño global delineado por la ley de delegación se refiere a la previsión de dos modelos distintos de federalismo según el tipo de funciones que deben ser financiadas. Efectivamente, la Constitución no lleva a cabo en modo alguno una distinción de este tipo y esta distinción está, por otra parte, poco justificada.

En efecto, la circunstancia de que los niveles esenciales de las prestaciones se determinen heterónomamente y que el ente prestador no tenga la posibilidad de sustraerse de proporcionarlas, no es de por sí suficiente para justificar una mayor exigencia de solidaridad respecto de las otras funciones desarrolladas por el ente y de las otras prestaciones erogadas por él. Por lo demás, la superación del paralelismo de las funciones, esto es, el hecho de que quien emana las leyes y decide los contenidos de las actividades administrativas no es ya quien las actúa y quien soporta los gastos necesarios para ello, hace evidente que la situación en la que se encuentra el ente respecto de los niveles esenciales de las prestaciones no es ya distinta a la que se presenta cada vez que (incluso al margen de la prescripción de niveles esenciales de las prestaciones) haya una ley que le impone efectuar ciertas actividades o que le prescribe las modalidades con las que hacerlo.

Además, en cuanto al hecho de que sólo sea el sistema de financiación de sus funciones fundamentales lo que proporcione alguna garantía a los entes locales, es necesario tener presente que a esta calificación, que presupone un juicio de mayor importancia de estas funciones para la autonomía de los entes, la Constitución no ha querido vincular un régimen distinto, sino que ha pretendido solamente reservar su concreción a las leyes estatales para preservar a los entes frente a eventuales orientaciones de centralización regional.

Por otra parte, este régimen de financiación diversificado, según el tipo de funciones, corre el riesgo de condicionar de forma negativa el ejercicio de la competencia legislativa con la que el Estado debe proveer a determinar los niveles esenciales de las prestaciones y a concretar las funciones fundamentales de los entes locales. En efecto, las regiones, para tener garantías en cuanto a la dimensión de su fiscalidad, deben esperar que (y harán de todo con este fin) la determinación de los niveles esenciales de las prestaciones cubra el mayor número posible de sus competencias administrativas; análogamente, los entes locales, para tener alguna (quizá menor) garantía acerca de la entidad de sus recursos, deben presionar al Estado a fin de que califique como fundamentales el mayor número de funciones. Pero de esta manera, las decisiones sobre los niveles esenciales de las prestaciones y sobre las funciones fundamentales acaban por adoptarse en base a la valoración de intereses financieros que nada tienen que ver con los aspectos que la Constitución querría que fuesen considerados.

8. LA SOLUCIÓN DE COMPROMISO EN CUANTO A LAS RELACIONES ENTRE LOS DIVERSOS NIVELES DE GOBIERNO

La solución de compromiso se encuentra también a propósito de la otra cuestión, aquella muy debatida de las relaciones entre los diversos niveles de gobierno y de la opción entre el modelo *binario* y el de *cascada*. Y en efecto, la circunstancia de que deban ser los decretos legislativos, emanados por el Estado, los que establezcan el sistema de financiación de los entes locales parecería volver a proponer el modelo *binario* que, en esta materia, ha caracterizado tradicionalmente las relaciones entre los niveles de gobierno. Frente a esto, existen, sin embargo, diversos elementos que deponen a favor del modelo en *cascada*.

En primer lugar, no hay que olvidar el papel confiado a las regiones en cuanto a los fondos de igualación, que se asignan a éstas por el Estado y que éstas reparten entre los entes locales. En segundo lugar, es necesario tener presente que el sistema de financiación de las regiones, tal y como ha sido resumido anteriormente, debería tener como objeto también las funciones relativas a

las materias de su competencia legislativa compartida y residual (26); funciones que sólo en parte son ejercitadas a nivel administrativo por las regiones y que éstas, con sus leyes, deben situar, en cambio, en los entes locales: y puesto que la financiación sigue al ejercicio de las funciones administrativas y no de la competencia legislativa, es inevitable que las regiones deban hacer llegar a los entes locales la mayor parte de los recursos que los decretos de actuación de la delegación garantizarán a aquéllas. Está estrechamente conectado con este punto la previsión de que las regiones puedan establecer nuevos tributos de los entes locales definiendo los ámbitos de autonomía a ellos reconocidos [art. 12, párrafo 1, letra g)]. Además, se prevé incluso que las regiones establezcan a favor de los entes locales participaciones en el rendimiento de sus tributos y de sus participaciones en los tributos estatales, y ello a pesar de que la Constitución prevea exclusivamente participaciones en tributos estatales.

En conjunto, los nexos regiones-entes locales que responden a un modelo *en cascada* son múltiples y, sin embargo, se regulan escasamente por la ley de delegación, con el riesgo de dejar a los entes locales *a merced* de las regiones en el caso de que los decretos de actuación de la delegación no provean para colmar este vacío normativo. Viceversa, el tradicional modelo *binario* queda circunscrito, en definitiva, a la financiación de las funciones fundamentales.

9. LAS CUESTIONES DEJADAS SIN RESOLVER POR LA LEY DE DELEGACIÓN: LA EXIGENCIA DE TIPICIDAD DE LOS RECURSOS DE REGIONES Y ENTES LOCALES

Los principios y criterios directivos de la delegación legislativa diseñan con suficiente precisión las líneas portadoras del modo en el que dar actuación a la nueva regulación constitucional de la hacienda de regiones y entes locales. Pero queda aún sin resolver un problema de fondo, acerca del cual la ley de delegación no consigue colmar en modo alguno la falta de indicaciones explícitas por parte de las normas constitucionales. Se trata del problema de la tipicidad o no de las formas de financiación: esto es, no está claro si la hacienda de regiones y entes locales debe estar constituida exclusivamente por los tipos de recursos previstos por el artículo 119 o bien están permitidas otras modalidades nuevas de financiación.

(26) Más allá de esas funciones, el sistema de financiación en cuestión debería contemplar las funciones relativas a materias de competencia legislativa exclusiva del Estado para las que las Regiones disponen de las correspondientes competencias administrativas [art. 7, párrafo 1, letra a)].

El interrogante presenta gran relevancia porque la experiencia de la hacienda regional, madurada antes de la reforma del Título V, demuestra que para asegurar una garantía real a la autonomía financiera es indispensable que las formas de financiación previstas por la norma constitucional sean exhaustivas y que no se admitan otras formas de financiación distintas. Y en efecto, en dicha experiencia fue principalmente el establecimiento de muchos otros tipos de ingresos no previstos por la Constitución lo que privó a las regiones de efectiva autonomía financiera: se trataba de transferencias financieras por parte del Estado que tenían la característica de colocar a las regiones en posición de dependencia respecto de los aparatos centrales (que disponían de discrecionalidad en cuanto a la entidad de estas transferencias y a las modalidades de reparto entre los distintos entes), y de privarlas de autonomía de gasto (en cuanto transferencias conferidas con la obligación de destinarlas a determinados usos). Estas tipologías de ingresos, distintas de aquellas previstas por la Constitución, asumieron después una relevancia cuantitativa tan predominante que llegaron a desnaturalizar el modelo diseñado por el originario texto constitucional del 48.

La Corte constitucional, en referencia al nuevo orden diseñado por la reforma del Título V, puso un dique a todo ello y, al tiempo que congelaba la potestad de regiones y entes locales para establecer tributos propios, reconoció en cambio la eficacia directa de la regulación constitucional en lo referido a la imposibilidad de establecer transferencias estatales destinadas al uso, por parte de regiones y entes locales, en sectores específicos de intervención (27). Sin embargo, la jurisprudencia de la Corte no resolvió plenamente el problema, porque esta contrariedad se afirmó no sólo en consideración a las limitaciones causadas a la autonomía del ente financiado, que en dicho caso no puede disponer libremente de los recursos correspondientes, sino también en consideración al hecho de que, de este modo, el Estado mantiene poderes discrecionales en materias que ya no son de su competencia (28). Esto significa, a contrario, que en el ámbito de las materias reservadas a la competencia legislativa estatal sería posible, en cambio, la financiación de regiones y entes locales mediante transferencias financieras con obligación de destino. Se plantea así un modelo en el que la posibilidad de financiar con transferencias condicionadas al nivel de gobierno inferior sigue a la competencia legislativa en la específica materia

(27) Sentencia núm. 16 de 2004 (en *Giurisprudenza costituzionale*, 2004, pág. 302), pero también las Sentencias núm. 270 y 370 de 2003 (en *Giurisprudenza costituzionale*, 2003, págs. 2222 y 3808, respectivamente); núm. 49 y 423 de 2004 (en *Giurisprudenza costituzionale*, 2004, págs. 646 y 4464, respectivamente); núm. 31 de 2005 (en *Giurisprudenza costituzionale*, 2005, pág. 201).

(28) GENTILINI (2005), págs. 1329 y sigs.

implicada, y en el que, examinando la cuestión desde la vertiente del sujeto financiado, el alcance de la autonomía financiera, cuando menos en el sentido de autonomía de gasto, resulta circunscrita únicamente al ámbito de la competencia legislativa (29). Todo esto contradice, sin embargo, el reconocimiento de una autonomía financiera de naturaleza sustancialmente análoga tanto a las regiones como a los entes locales, teniendo en cuenta que los segundos no disponen de potestad legislativa y que sobre sus competencias recae en todo caso la potestad legislativa de algún nivel de gobierno sobrestante.

Sin embargo, es necesario reconocer que esta jurisprudencia, aunque criticable, capta la existencia de un problema real, que se refiere a la necesidad, para el Estado y para las regiones, de disponer, en las materias de su respectiva competencia, de instrumentos de intervención financiera con los que sostener su programación. Instrumentos que deben permitir establecer transferencias financieras a favor de los niveles de gobierno que están por debajo, de modo que sea posible orientar sus decisiones, transferencias que, sin embargo, aun no comportando obligación de destino, son de todas formas distintas respecto de lo previsto expresamente por la regulación constitucional: Y en efecto, una necesidad de este tipo no puede satisfacerse ni por los fondos de igualación (visto que se reparten en base a criterios objetivos y no en función de objetivos de programación), ni por las intervenciones especiales y los recursos adicionales (que, en cuanto utilizables en función de objetivos programáticos, deben tener las finalidades específicas de reequilibrio estructural y no pueden destinarse a la generalidad de los entes del mismo nivel institucional) (30). En definitiva, queda sin resolver el problema de conciliar dos exigencias contrapuestas: de un lado, la de la existencia de un ámbito de hacienda de las regiones y de los entes locales paralela a la prevista por la norma constitucional y, de otro, la de garantizar a los entes mediante la tipificación de sus ingresos.

10. (SIGUE): LA NECESIDAD DE FLEXIBILIDAD

Con el tiempo, el contexto de referencia para dar actuación a la delegación está destinado a sufrir transformaciones que pueden comportar un mayor coste de las funciones ejercidas por las regiones y entes locales o, incluso, pueden hacer no adecuado ya el reparto de las áreas de fiscalidad entre los diversos niveles de gobierno.

(29) BRANCASI (2007), págs. 873 y sigs.

(30) ZANARDI (2004), págs. 197 y sigs.

La primera hipótesis es fácilmente imaginable: la competencia para determinar los niveles esenciales de las prestaciones viene a indicar que el Estado puede elevar los niveles previamente establecidos y puede establecer otros nuevos para prestaciones no consideradas previamente; igual que, a causa de la superación del paralelismo de las funciones, el ente que dispone de la competencia legislativa puede ejercerla aumentando las actividades que deben desarrollarse y las prestaciones que deben rendirse por el ente encargado de ejercitar las competencias administrativas.

Pero las políticas de un nivel de gobierno pueden generar efectos de ese tipo incluso sin necesidad de imponerse a los demás niveles, y simplemente a causa de la existencia de una red articulada de nexos intersectoriales. Cualquier política puede producir la consecuencia de incrementar la demanda de ciertas prestaciones (rendidas por otros niveles de gobierno), o de aumentar el gasto para suministrarlas: son emblemáticos, al respecto, los efectos que pueden derivarse del cierre de fronteras a los trabajadores extracomunitarios (medida cuya decisión y actuación es de competencia del Estado), en términos de incremento, para los entes locales, de la demanda de asistencia a los ancianos, con las consecuencias financieras imaginables a su costa.

Aparte de esto, pueden imaginarse incluso otros escenarios. La escasez de los recursos hace inevitable la competición entre los diversos, posibles, usos del gasto público; esta competición se resuelve mediante la ponderación de los intereses que obtienen beneficio de los distintos usos del gasto público. Partiendo de esta simple constatación es inevitable reconocer que el sistema de *federalismo fiscal* en su conjunto, del que se ha tratado hasta aquí, se presta también a un nuevo tipo de lectura.

Su actuación determina un reparto de los recursos existentes no solamente entre los distintos niveles de gobierno, sino también entre los intereses sectoriales que cada nivel de gobierno está encargado de atender. Se determina así un fenómeno de segmentación en el que los ámbitos de la competición y de la ponderación se multiplican y se separan en muchos segmentos, en cada uno de los cuales compiten algunas modalidades de empleo de los recursos públicos en lugar de otras modalidades, y en los que se ponderan algunos intereses y otros no. La construcción del *federalismo fiscal*, mediante el reconocimiento a cada nivel de gobierno y a cada ente de una fiscalidad propia, distinta y separada, tiene el efecto de cristalizar los resultados de esta ponderación, resultados que, sin embargo, pueden resultar con el tiempo no adecuados ya a la realidad, y esto ya sea a causa del eventual cambio de los datos tomados en consideración con ocasión de la ponderación originaria, o a consecuencia del reconocimiento, por parte de la orientación política, de un alcance diferente a algunos de ellos.

La actual crisis económica, que asalta ahora a todo el planeta, hace especialmente actual la cuestión. En efecto, los amortiguadores sociales, que en Italia operan de forma automática en presencia de crisis ocupacionales, cargan las finanzas del Estado, por lo que un aumento excesivo de su coste puede convertir en absolutamente inadecuada el área de fiscalidad reservada al Estado. Resultados análogos se pueden imaginar en el caso de aumentos relevantes de los tipos de interés, en consideración al hecho de que las obligaciones de la deuda pública están preferentemente a cargo del Estado.

Por el actual ordenamiento se ofrecen algunos instrumentos para afrontar cambios de este tipo. El artículo 27 de la Ley núm. 468, de 5 agosto de 1978, establece que las leyes que comportan cargas, incluso bajo forma de menores ingresos, a cuenta de los presupuestos de otros entes públicos, deben contener la previsión de la propia carga, además de la indicación de la cobertura financiera referida a los presupuestos, anuales y plurianuales, de dichos entes. La solución más directa que nos indica la norma es que el legislador puede aumentar los niveles esenciales de las prestaciones, y puede agravar en todo caso los gastos de quien ejercita las competencias administrativas, en cuanto y en la medida en que lo permitan los recursos a disposición ya de los entes que deben soportar después las cargas correspondientes. Con esto el problema viene a trasladarse desde el *federalismo fiscal* y sus reglas a las técnicas de cobertura financiera y a las cuestiones conexas de cuándo y en qué condiciones es posible considerar que subsisten recursos disponibles para esa cobertura. Pero ésta no es, ciertamente, la única solución que nos indica la norma, porque en el momento en que los entes no dispongan de recursos suficientes para cubrir las cargas mayores, de todas formas ello no impide al legislador aumentar el coste de la actividad administrativa desarrollada por otros entes, porque en una eventualidad de este tipo siempre existe la posibilidad de extender la fiscalidad reservada a dichos entes, esto es, de modificar la composición estructural del federalismo fiscal y de rectificar el reparto de las áreas de fiscalidad reservadas a cada nivel de gobierno y a cada ente. Por otra parte, el propio artículo 27 de la Ley núm. 468 de 1978 no está en condiciones, ciertamente, de enfrentar cualquier cambio (piénsese, precisamente, en todo lo dicho en relación a los nexos intersectoriales o a la eventualidad de deber renovar el equilibrio de los intereses) y, en casos así, la única solución que queda es la de las correcciones en el sistema.

La Constitución no proporciona indicaciones explícitas acerca de las modalidades con las que aprontar correcciones al sistema; se limita a prever la competencia legislativa compartida de coordinación de la hacienda pública y del sistema tributario; se ha hablado ya acerca de la doble función que debería desarrollar esta competencia, la ordinamental y estática, de construcción del

sistema y de atribución de las áreas de recaudación, y la dinámica y de gobierno, de regulación de las modalidades de ejercicio de las competencias atribuidas por el sistema. La posibilidad de corregir el sistema debería asegurarse mediante el ejercicio de la potestad de coordinación estática, ya que utilizar para este fin la coordinación dinámica significaría privar a cada ente de cualquier garantía en cuanto a los recursos propios, los cuales acabarían por depender de las decisiones coyunturales tomadas anualmente por el nivel de gobierno supraordenado.

Pero para excluir que la redefinición de las respectivas áreas de fiscalidad se efectúe por la coordinación dinámica, y para poder configurarla en cambio como coordinación estática, es necesario que una operación de este tipo se haya regulado previamente y se desarrolle según reglas predeterminadas: en otros términos, es necesario que entre las reglas del *federalismo fiscal* estén también aquellas dirigidas a asegurar la indispensable flexibilidad a los cambios de contexto. En efecto, a falta de reglas de este tipo existe el riesgo de que, una vez construido, el *federalismo fiscal* no consiga resistir a la realidad de los hechos, con el resultado de que el ámbito de hacienda reservado a cada nivel de gobierno y a cada ente termine por quedar *a merced* del nivel superior de gobierno. Los episodios que confirman este peligro son muchos y nada se dice por la ley de delegación que pueda servir para excluir que se repitan.

11. BIBLIOGRAFÍA

- ANTONINI, Luca (2004): «Dal federalismo legislativo al federalismo fiscale», *Rivista di diritto finanziario e scienza delle finanze*, 2004, págs. 400-437.
- (2008): «Il federalismo fiscale ad una svolta: il nuovo disegno di legge», *www.federalismi.it*, págs. 1-9.
- BIN, Roberto (2002): «La funzione amministrativa», *www.associazionedeicostituzionalisti.it*.
- BRANCASI, Antonio (2002): «Uguaglianze e disuguaglianze nell'assetto finanziario di una Repubblica federale», *Diritto pubblico*, 2002, págs. 909-980.
- (2003): «Autonomia finanziaria degli enti territoriali: note esegetiche sul nuovo art. 119 Cost.», *Le Regioni*, 2003, págs. 41-116.
- (2007): «La finanza regionale e locale nella giurisprudenza costituzionale sul nuovo titolo V della Costituzione», *Diritto pubblico*, 2007, págs. 857-903.
- CARETTI, Paolo (2001): «L'assetto dei rapporti tra competenza legislativa statale e regionale, alla luce del nuovo titolo V della Costituzione: aspetti problematici», *Le Regioni*, 2001, págs. 1223-1232.
- CERIANI, Vieri (2002): «Federalismo, perequazione e tributi», *Rassegna tributaria*, 2002, págs. 1664-1693.

- CORPACI, Alfredo (2001): «Revisión del título V de la parte segunda de la Constitución y sistema administrativo», *Le Regioni*, 2001, págs. 1305-1327.
- COVINO, Fabrizia (2003): «Autonomía financiera y solidaridad», en GROPPI, Tania, OLIVETTI, Marco (a cura), *La Repubblica delle autonomie: Regioni ed enti locali nel nuovo titolo V*, Turín, Giappichelli, págs. 243-254.
- (2008): *La perequazione finanziaria nella Costituzione*, Nápoles, Novene.
- DELLA CANANEA, Giacinto (2005): «Autonomía y perequación en el artículo 119 de la Constitución», *Le istituzioni del federalismo*, 2005, págs. 127-142.
- (2004): «El coordinamiento de la finanzas públicas a la luz de la Unión económica y monetaria», *Giurisprudenza costituzionale*, 2004, págs. 77-80.
- DE SIANO, Ambrogio (2008): *Configurazione dell'interesse público e determinante finanziaria*, Turín, Giappichelli.
- FALCON, Giandomenico (2002): «Funciones administrativas y entes locales en los nuevos art. 118 y 117 de la Constitución», *Le Regioni*, 2002, págs. 383-397.
- FANTOZZI, Augusto (2005): «Reserva de ley y nuevo reparto de la potestad normativa en materia tributaria», *Rivista di diritto tributario*, 2005, págs. 3-50.
- FOLLIERI, Enrico (2003): «Las funciones administrativas en el nuevo título V de la parte segunda de la Constitución», *Le Regioni*, 2003, págs. 439-458.
- GALLO, Franco (2002): «Primeras observaciones sobre el nuevo art. 119 de la Constitución», *Rassegna tributaria*, 2002, págs. 585-606.
- (2005): «La nueva disciplina constitucional de las finanzas. Problemas y perspectivas», www.issirfa.cnr.it.
- GENTILINI, Alessandro (2005): «Las reglas de la Corte constitucional en materia de autonomía financiera», *Giurisprudenza costituzionale*, 2005, págs. 1323-1334.
- GIARDA, Pietro (2001): «Las reglas del federalismo fiscal en el artículo 119: un economista de frente a la nueva Constitución», *Le Regioni*, 2001, págs. 1425-1483.
- OLIVETTI, Marco (2001): «Las funciones legislativas regionales», en GROPPI, Tania; OLIVETTI, Marco (a cura): *La Repubblica delle autonomie: Regioni ed enti locali nel nuovo titolo V*, Turín, Giappichelli, págs. 91-114.
- PICA, Federico (2004): *Del federalismo fiscal en Italia*, Nápoles, Grimaldi.
- URBANI, Paolo (2003): «La asignación de las funciones administrativas según el título V de la Cost.», *Le Regioni*, 2003, págs. 459-472.
- ZANARDI, Federico (2004): *Per lo sviluppo. Un federalismo fiscal responsabile e solidale*, Bolonia, Il Mulino.

RESUMEN

En 2001 hubo en Italia una importante reforma que modificó la parte de la Constitución relativa a la autonomía de las regiones y de los entes locales. Las nuevas disposiciones sobre la hacienda de dichos entes hicieron decir, con intención mediática por parte de algunas fuerzas políticas, que la Constitución habría introducido un sistema de *federalismo fiscal*. La interpretación de estas nuevas disposiciones siguió dos ideas de

fondo, la del *federalismo solidario* y la del *federalismo separatista*. A pesar de que han transcurrido ya ocho años desde la reforma constitucional, el sistema actual de financiación de regiones y de entes locales es todavía el de entonces y sólo recientemente se ha aprobado una ley que atribuye al Gobierno una delegación legislativa para actuar el *federalismo fiscal*. Los criterios directivos establecidos por el Parlamento para el ejercicio de la delegación ponen de manifiesto una solución de compromiso entre los dos conceptos de *federalismo fiscal* y, al mismo tiempo, dejan sin resolver diversos problemas.

PALABRAS CLAVE: Federalismo fiscal; tributos; hacienda pública; regiones y entes locales.

ABSTRACT

In 2001 an important reform was enacted in Italy to amend part of the constitution regarding the autonomous nature of the regions and the local corporations. The new provisions on their treasuries led to statements (perhaps politically motivated to play to the media) that the Constitution had introduced a system of *fiscal federalism*. But the interpretation of the new provisions followed two underlying ideas: *federalism for solidarity* and *federalism for separation*. Although eight years have gone by since the constitutional reform, the current system of regional and local funding remains the same and only recently has a law been passed that empowers the government with legislative authority to activate *fiscal federalism*. The guidelines that the parliament established for exercise of this authority show a compromise between the two concepts of *fiscal federalism* yet leave various problems unsolved.

KEY WORDS: Fiscal federalism; taxes; public treasury; regions and local corporations.