

LA APUESTA DEL FEDERALISMO FISCAL EN ITALIA

Por Tommaso Edoardo Frosini
Profesor Titular de Derecho Constitucional,
Universidad de Nápoles "Suor Orsola Benincasa"

1. Con la reforma en 2001 de la Constitución italiana y en particular del Título V de la misma, concerniente a las relaciones entre los niveles de gobierno central y local, Italia ha dado sus primeros pasos hacia la implantación de un sistema federal. De hecho, Italia pasó de ser un sistema regional donde el gobierno central gozaba de todos los poderes combinados con una función limitada para el nivel de gobierno local a un sistema que podría definirse como “semejante al federalista”, porque el proceso de federalización no ha finalizado todavía, sobre todo en cuanto a la creación de una cámara parlamentaria que represente los intereses de las regiones, las provincias y los municipios.

Indudablemente se producirá un avance significativo hacia el desarrollo y crecimiento de un sistema federal en Italia cuando se ponga en marcha el federalismo fiscal regido por el Artículo 119 de la Constitución. Hasta ahora existía una anomalía estructural: el sistema federal se ha logrado sólo parcialmente con respecto a las funciones administrativas (Ley Bassanini) y los poderes legislativos (reforma del Título V de la Constitución), mientras que la cuestión de la financiación no se ha modificado en absoluto, y continúa dependiendo básicamente de un modelo de subvenciones por parte del gobierno central. El efecto de esta asimetría es que el gasto público (excluyendo pensiones e intereses) se encuentra actualmente dividido a partes iguales entre el gobierno central por un lado y las autoridades regionales/locales por el otro, pero estas últimas recaudan menos del 18% de los ingresos impositivos. Así pues, el vínculo entre imposición y gasto es débil. Puede que se haya contenido el gobierno centralizado pero no se ha creado un verdadero federalismo.

Así las cosas, la situación italiana se asemeja a la prevaleciente en España en la década de 1980, cuando la nueva constitución otorgó funciones legislativas y administrativas más amplias a las Comunidades Autónomas aunque no la potestad para recaudar impuestos. Esta falta de asociación entre gasto e imposición provocó que el gasto público quedara fuera de control y el remedio fue el federalismo fiscal, que fue introducido resuelta y aceleradamente poco después.

Por el contrario, el gobierno central italiano continúa siendo el pagador de último recurso. Parece claro que un sistema federal que no incorpore asimismo el federalismo fiscal no resultará muy efectivo. Mantener un modelo basado esencialmente en subvenciones del gobierno central en un país que ha experimentado una descentralización de los poderes legislativos importantes desde 2001 crea una grave confusión, disocia el gasto de la imposición, genera una situación institucional que hace prácticamente imposible mantener bajo control las cuentas públicas y fomenta la duplicación de instalaciones, además de ineficiencias y escasa rendición de cuentas. Este defecto daña el sistema como un virus, tal y como demuestran las cifras sobre gasto público de los niveles de gobierno central y local en los últimos años.

2. Brevemente, y antes de examinar las cuestiones relativas al federalismo fiscal y su implantación, merece la pena explicar el sistema “semejante al federalista” que impera actualmente en Italia. Las reformas constitucionales de 2001 revisaron en profundidad la relación entre los poderes legislativos del Estado y los de las regiones. El Artículo 117 de la Constitución establece las competencias exclusivas del Estado (por ejemplo, política exterior, defensa y fuerzas armadas, administración de justicia, inmigración, etc.) y las competencias concurrentes del Estado y las regiones, según las cuales el primero plantea los principios básicos en una ley nacional y las segundas especifican los contenidos con más detalle por mediación de leyes regionales (por ejemplo, comercio exterior, sanidad, investigación científica, etc.). El resto de asuntos no especificados en la Constitución competen a las regiones, lo que en realidad equivale a una competencia residual a su favor.

Las enmiendas constitucionales de 2001 no sólo concernían al reparto de poderes legislativos entre el Estado y las regiones, sino que abordaban también otras cuestiones. La más importante y representativa de todo el sistema es el principio incorporado en el primer párrafo del Artículo 114 de la Constitución: “La República se compone de los Municipios, las Provincias, las Ciudades metropolitanas, las Regiones y el Estado”. Por lo tanto, el Estado, las regiones, las ciudades metropolitanas, las provincias y los municipios se encuentran todos al mismo nivel, anulándose así el enfoque anterior, que entendía al Estado como entidad por encima de todos y todo.

La pregunta es: ¿Italia es un país federal? Teniendo en cuenta los países federales clásicos, quizás Italia no se consideraría un sistema federal. No existen elementos de fuerte autonomía de las partes constituyentes, como por ejemplo en Estados Unidos y Alemania (tales como la relación entre las partes constituyentes y las autoridades locales, la implicación de las partes constituyentes en cualquier proceso de revisión constitucional, la función de la administración de justicia). No obstante, si consideramos la reforma constitucional de 2001, las regiones y las autoridades locales se han convertido en organismos que junto con el Estado constituyen la República italiana y que gozan de autonomía legislativa y administrativa, garantizada directamente por la Constitución. El gobierno central no puede restringir su autonomía, a no ser que se haga dentro de los límites permitidos por la Constitución.

Comparado con el pasado, el gobierno central tiene poderes más limitados en su intervención para salvaguardar la unidad del sistema y limitar la autoridad de los gobiernos locales. A las reformas constitucionales de 2001 les faltan disposiciones transitorias que garanticen el paso al nuevo sistema. Los procesos son lentos. Por ejemplo, la Constitución de 1948 preveía las autoridades regionales, aunque no se crearon en efecto hasta 1970.

Los factores más importantes en la actualidad son: a) implantación efectiva de la reforma; b) negociación e interrelación entre gobierno central, regiones y autoridades locales; c) interpretación del Tribunal Constitucional (que decide sobre la constitucionalidad de las leyes). La Ley Nº 42 de mayo de 2009 es clara en el fomento de este proceso de implantación y ya incluye en su título

una referencia al "federalismo fiscal". ¿Acaso es ésta la ruta italiana hacia el federalismo?

3. La implantación del federalismo fiscal, cuyos detalles explicaré a continuación, verá cómo toma forma un aspecto esencial del funcionamiento de las reformas constitucionales de 2001, es decir, la obtención independiente de recursos financieros por el nivel de gobierno local en el marco de los principios de coordinación estipulados por la legislación nacional, tal y como dispone el primer párrafo del Artículo 119 de la Constitución: “Los Municipios, las Provincias, las Ciudades metropolitanas y las Regiones tendrán autonomía financiera con respecto a los ingresos y los gastos”.

Los párrafos segundo, tercero y cuarto del Artículo 119 de la Constitución disponen lo siguiente: a) las autoridades locales, equivalentes a las regiones desde este punto de vista, pueden fijar y recaudar sus propios impuestos e ingresos (“Los Municipios, las Provincias, las Ciudades metropolitanas y las Regiones tendrán recursos financieros independientes. Fijan y recaudan impuestos y generan ingresos por cuenta propia, de conformidad con lo dispuesto en la Constitución y según los principios de coordinación de las finanzas estatales y el sistema tributario. Comparten los ingresos tributarios relativos a sus respectivos territorios”); b) las leyes nacionales deben crear fondos de nivelación sin restricciones sobre cómo se puedan utilizar (“La legislación estatal dispondrá un fondo de nivelación, sin restricciones de dotación, para los territorios con una menor capacidad contributiva per cápita”); c) los recursos globales derivados de las fuentes antedichas deben servir para financiar por completo las funciones de las regiones y las autoridades locales (“Los ingresos derivados de las fuentes antedichas permitirán a los Municipios, las Provincias, las Ciudades metropolitanas y las Regiones financiar por completo las funciones públicas que les hayan sido atribuidas”).

Los principios que rigen la imposición local han sido modificados sustantivamente no sólo en lo concerniente a la redacción del nuevo Artículo 119 sino también al vínculo indispensable que el Título V establece entre el mismo Artículo 119 y el Artículo 117 de la Constitución, que otorga al Estado poder legislativo exclusivo con respecto a los impuestos nacionales (párrafo 2,

apartado e) y que otorga al Estado y las regiones competencia concurrente en lo relativo a la “coordinación de las finanzas públicas y el sistema impositivo” (párrafo 3), concediendo obviamente a las regiones competencia residual para los impuestos regionales y locales.

Cabe señalar que, desde la perspectiva del método, la implantación del Artículo 119 en el marco del nuevo Título V de la Constitución requiere una profunda transformación del Estado, quizá la más radical de las últimas décadas. Supone comprometer a un amplio número de regiones y autoridades locales para que sean capaces de gestionar rigurosamente los recursos, mejorar la eficiencia y la productividad de sus instalaciones para proveer servicios, valorar el rendimiento y adoptar “políticas de premios y penalizaciones” que fomenten la capacidad, el mérito, la calidad y la productividad. En esencia, significa poner en marcha una herramienta esencial para lograr la revolución del sistema institucional y administrativo que se ha anunciado con frecuencia en el pasado (y comenzado en cierto grado), pero que no se ha llevado a cabo por completo hasta ahora.

También porque la cuestión del federalismo fiscal, esto es, el reparto de recursos entre los distintos niveles de gobierno, plantea una cuestión constitucional de extrema importancia que afecta a la misma esencia de la forma de Estado, pues concierne a la relación entre la política central y local, la necesidad común de disponer de recursos para financiar los servicios públicos y sobre todo la garantía de que todos los ciudadanos puedan ejercer por igual sus derechos civiles y sociales.

Desde 2001, las regiones y las autoridades locales (provincias, ciudades metropolitanas y municipios) han gozado de una autonomía directamente garantizada por la Constitución. En cuanto a los poderes legislativos, tanto el Estado como las regiones pueden promulgar leyes sobre temas que les atañen, asignando “funciones administrativas” a las autoridades locales, de acuerdo con los principios establecidos por la Constitución (en resumen: el principio de subsidiariedad). Sin embargo, el Estado tiene poderes legislativos exclusivos en relación con una serie de asuntos relativos a su competencia regional, incluyendo la identificación de las “funciones fundamentales” de las autoridades

locales. La distinción entre “funciones fundamentales” y “funciones administrativas” de las autoridades locales no es sencilla. Así pues, a través de la cláusula de “funciones fundamentales”, el Estado podrá limitar significativamente la autonomía legislativa de las regiones en relación con el ejercicio de las funciones administrativas.

Debido a una serie de razones históricas y financieras, las autoridades locales no se muestran en general a favor del poder regional; prefieren establecer un diálogo directo con el gobierno central. Prefieren la intervención rigurosa y de gran alcance del Estado en lo concerniente a las funciones fundamentales. Esto influye también en las relaciones financieras. Por ello, no es totalmente correcto afirmar que el sistema italiano posee una estructura jerárquica: gobierno central - regiones - autoridades locales. Naturalmente, esto complica el sistema financiero de funciones de las autoridades regionales y locales.

4. El Artículo 119 de la Constitución y por tanto el federalismo fiscal italiano deben ejecutarse mediante legislación delegada, por la cual el parlamento encomienda al gobierno nacional (a través de la Ley Nº 42 del 5 de mayo de 2009: “Delegación al gobierno en materia de federalismo fiscal de conformidad con el Artículo 119 de la Constitución”) la tarea de promulgar leyes para constituir y organizar el federalismo fiscal. Cabe decir que el principio que informa la ley es “la lealtad institucional entre todos los niveles de gobierno”, que se aplica a todo el proceso de implantación del federalismo fiscal, así como el principio de “participación de todas las administraciones públicas en la consecución del objetivo de coherencia de las finanzas públicas nacionales con las restricciones impuestas por la Unión Europea y los tratados internacionales”.

El federalismo en la Constitución es, pues, “combinado”, donde la sana competencia entre los ámbitos no es una *bellum omnium contra omnes* (guerra de todos contra todos) sino un sistema de cooperación-emulación-subsidiariedad dirigido a facilitar las mejores condiciones para la protección efectiva de todos los derechos de los ciudadanos, asegurando un crecimiento sostenible de la nación en general, aprovechando la energía y los recursos de cada comunidad regional y local, adaptando las elecciones y los mecanismos

de gestión a las peculiaridades de cada comunidad, reestableciendo la rendición de cuentas política para los recursos y el gasto, fomentando la productividad y la eficiencia de las instalaciones públicas y mejorando las sinergias entre las iniciativas privadas y la acción pública, todo en el marco de la lógica de subsidiariedad horizontal.

5. Dada la complejidad de la ley que ha sido promulgada, resumida en diez puntos, éstos son sus principales criterios y principios.

5.1. Se dispone que la transición al nuevo sistema no debe implicar un aumento de la carga fiscal de los ciudadanos. Los mayores poderes de tributación de las regiones y las autoridades locales se corresponderán con una reducción en la tributación impuesta por el gobierno central en proporción con la mayor autonomía fiscal de los gobiernos locales. La carga fiscal global no debe aumentar y cada transferencia de funciones del nivel de gobierno central al local debe ir acompañada por la transferencia de recursos humanos e instalaciones con el fin de evitar la duplicación de funciones o costes adicionales.

5.2. La autonomía fiscal conlleva:

- a) el final del sistema de subvenciones basado en el gasto histórico y la transición gradual a un sistema basado en necesidades estándar;
- b) la introducción de poderes efectivos de imposición y gasto para el nivel de gobierno local, es decir, habrá impuestos cuyo contenido podrán determinar las autoridades regionales y locales dentro de los límites y el marco establecido por la ley, en particular: i) impuestos transferidos, en el sentido de impuestos establecidos por el Estado, a cuya recaudación tienen derecho las regiones y autoridades locales; ii) recargos tributarios regionales y locales (una determinada proporción de los ingresos permanece en el área geográfica que los generó); iii) impuestos propios en sentido estricto, esto es, impuestos fijados por las propias regiones y autoridades locales;
- c) una serie de impuestos regionales y locales que garanticen flexibilidad, margen de maniobra y territorialidad; este criterio expresa más que ningún otro el espíritu del sistema que se intenta introducir, dado que asigna un

papel central al concepto de territorio en sus múltiples significados y asegura que existe un vínculo en general entre el lugar de donde proceden los ingresos impositivos y el lugar donde se gastan;

- d) la posibilidad de tener administraciones más eficientes que logren contener los gastos, a igual nivel de servicios, para ajustar sus impuestos (por ejemplo, reducir los tipos impositivos o introducir deducciones o exenciones). En particular, para financiar niveles de servicios esenciales (especialmente salud, educación y bienestar), las regiones dispondrán de lo siguiente: i) impuestos regionales determinados en base al vínculo entre la clase de impuesto y el servicio prestado; ii) un recargo tributario para el impuesto sobre la renta de las personas físicas (IRPEF); iii) proporción regional de los ingresos por IVA; iv) proporciones específicas del fondo de nivelación. De manera transitoria, el gasto será financiado con los ingresos del impuesto regional sobre la actividad productiva existente (IRAP) hasta el momento en que sea sustituido por otras tasas. Las provincias y los municipios tendrán sus propios impuestos, proporción de los ingresos, recargos tributarios e impuestos dedicados vinculados a materias como el turismo o la movilidad urbana;
- e) una conexión entre el impuesto y la función desempeñada por la autoridad (principio de correlación entre imposición y beneficios).

5.3. Por lo que respecta a las necesidades y costes de carácter estándar, la financiación para las regiones y autoridades locales no debe basarse en el gasto histórico, que también podría incluir despilfarros e ineficiencias, sino en costes calibrados teniendo en cuenta un nivel medio de gestión eficiente por parte de la administración pública. Hay que hacer referencia a los costes imputados a una administración que proporciona servicios y desempeña funciones respetando unos parámetros de eficiencia media; en otras palabras, es preciso tener en cuenta la necesidad efectiva en relación con cada servicio prestado. En consecuencia, los consejeros y concejales deberán dar cuentas ante el electorado por los costes que superen el nivel que se marcó como marca de referencia.

5.4. La nivelación se basa en las siguientes asunciones:

- a) superación del criterio de gasto histórico;
- b) referencia a necesidades y costes de carácter estándar para el gasto en relación con niveles de servicio esenciales que deben garantizarse en todo el país y para las funciones fundamentales de las autoridades locales;
- c) plena nivelación para autoridades con la menor capacidad generadora de ingresos impositivos per cápita en cuanto al gasto relacionado con los niveles de servicio esenciales y las funciones fundamentales de las autoridades locales, como siempre dentro de los límites de las necesidades y costes de carácter estándar. Nivelación significa salvar la brecha entre las diferentes zonas del país, garantizando servicios esenciales a los ciudadanos de cada región de conformidad con el principio de solidaridad social, asegurando así que las regiones más desfavorecidas puedan proporcionar servicios a sus ciudadanos con unos niveles mínimos uniformes. Para el transporte público local, se hará alusión a la marca de referencia nacional y las necesidades estándar asociadas;
- d) la nivelación de las diferencias de capacidades generadoras de ingresos impositivos debe efectuarse sin cambiar el orden y sin impedir la modificación con el tiempo dependiendo de cómo evoluciona el panorama económico. Esto es muy importante, porque supone un límite razonable a la nivelación. En pocas palabras, la región, la provincia o el municipio más rico antes de la nivelación debe contribuir al fondo de nivelación, pero tras este proceso no puede acabar siendo más pobre que otra zona que previamente tenía menos recursos. Por ejemplo, si la renta per cápita derivada de la tributación es 100 en una región rica y 70 en una región pobre, se puede llevar a cabo una nivelación para lograr cierto equilibrio y garantizar los servicios esenciales para todos. No obstante, la nivelación no puede ser tan costosa que genere un resultado según el cual los recursos per cápita en la primera región acaben siendo 80 y los recursos de la segunda sean de 90, y quizás el motivo sea simplemente que la segunda región gasta más y de peor manera;
- e) las regiones pueden redefinir la nivelación para las autoridades locales en su territorio siempre que exista un acuerdo con dichas autoridades.

5.5. A fin de conceder garantías para las autoridades locales, la Ley Nº 42 de 5 de mayo de 2009 dispone:

- a) impuestos establecidos por el Estado o la región en su capacidad de titulares del poder legislativo, dentro de un grado significativo de flexibilidad y respeto por la propia autonomía de la autoridad local;
- b) reparto de los impuestos nacionales y regionales, para asegurar la estabilidad de la autoridad local;
- c) plena nivelación basada en necesidades estándar de gasto en relación con las funciones fundamentales.

5.6. El sistema de recompensas y sanciones prevé:

- a) recompensar la conducta y la actitud virtuosas que demuestren eficiencia en el ejercicio de los poderes fiscales y en la gestión financiera/económica;
- b) penalizar a las entidades que no logren un equilibrio económico/financiero o no proporcionen niveles esenciales de servicio, incluyendo inhabilitación para el cargo de dirección de las autoridades locales que sufran una crisis financiera, y en los peores casos, la opción de que el Estado tome cartas en el asunto directamente; las irregularidades que provoquen graves dificultades financieras se considerarán vulneraciones de la ley por lo que respecta a los gestores regionales competentes.

5.7. El pacto de convergencia es un mecanismo a través del cual el gobierno central, sujeto a las deliberaciones conjuntas y la evaluación de la denominada "conferencia unificada", establece una ruta de coordinación dinámica (que debe presentarse al parlamento con el documento de planificación económica y financiera de ámbito nacional), con el fin de alcanzar el objetivo de una convergencia entre los costes y necesidades de carácter estándar, así como objetivos de servicio que las autoridades locales están obligadas a cumplir. En caso de imposibilidad de alcanzar el objetivo, el gobierno central determina los motivos y toma medidas correctivas apropiadas mediante un "plan especial para lograr objetivos de convergencia".

5.8. Las disposiciones transitorias prevén la creación de áreas metropolitanas cuya autonomía en materia de ingresos y gastos debe ser acorde con la complejidad de las funciones más extensas que les han sido asignadas. Además, se identifican otras funciones fundamentales aparte de las que ya ejerce la provincia en cuestión. Se trata de:

- a) ordenación general del territorio y las redes de infraestructuras;
- b) estructuración de sistemas coordinados para la gestión de servicios públicos;
- c) fomento y coordinación del desarrollo económico y social.

Las disposiciones transitorias establecen asimismo los procedimientos que rigen la creación de ciudades metropolitanas por medio de un referéndum celebrado en las provincias donde están situadas las ciudades de Turín, Milán, Venecia, Génova, Bolonia, Florencia, Bari, Nápoles y Reggio Calabria. Se dispone también un decreto legislativo específico que regule los recursos que se asignarán a la ciudad de Roma por ser la capital nacional. Roma también recibirá su propio conjunto de partidas. Finalmente, se otorgará a los municipios una serie de funciones administrativas especificadas además de las que ya ejercen.

5.9. Los siguientes principios regirán la coordinación de los diversos niveles de gobierno:

- a) transparencia en la diferente capacidad generadora de impuestos per cápita antes y después de la nivelación, para destacar los flujos financieros entre organismos;
- b) una función para cada región y autoridad local en la observancia del pacto de estabilidad;
- c) introducción de una serie de recompensas y sanciones para los organismos más y menos virtuosos, respectivamente.

5.10. La Ley N° 42 del 5 de mayo de 2009 dispone lo siguiente en cuanto a la aplicación de los párrafos quinto y sexto del Artículo 119 de la Constitución:

- a) normas específicas para asignar *recursos adicionales* y adoptar *medidas especiales* en favor de ciertas regiones y autoridades locales para suprimir determinadas formas de desequilibrio económico y social (las medidas son financiadas por el presupuesto del Estado, subvenciones de la UE y cofinanciación nacional);
- b) que debe aplicarse el párrafo sexto del Artículo 119 de la Constitución sobre la transferencia de activos estatales a las regiones y autoridades locales.

5.11. Se prevé lo siguiente en lo concerniente a la coordinación:

- a) una "comisión parlamentaria para la implantación del federalismo fiscal", formada por 15 diputados y 15 senadores nombrados por los portavoces de ambas Cámaras del Parlamento, cuyo cometido consiste en redactar borradores de leyes, supervisar el progreso en la aplicación de la Ley N° 42 del 5 de mayo de 2009 como tal, presentar observaciones y facilitar al gobierno cualquier evaluación que resultara útil para redactar legislación de aplicación. La comisión deberá disolverse cuando finalice la etapa transitoria. La comisión actuará de enlace con las regiones y autoridades locales y con este fin se creará un comité de representantes. Se dispone que, en caso de que el gobierno decidiera no seguir la opinión de la comisión parlamentaria conjunta o cualesquiera otras comisiones parlamentarias relevantes, éste deberá presentar el texto en cuestión a las Cámaras del Parlamento y formular una declaración al respecto ante ellas: una vez transcurridos 30 días, el gobierno podrá adoptar la legislación en su forma definitiva;
- b) una "comisión técnica conjunta para la implantación del federalismo fiscal", creada en el Ministerio de Finanzas, un órgano consultivo cuya función sea proporcionar asesoramiento al gobierno y las autoridades locales así como obtener y analizar cualquier información necesaria para redactar la legislación de aplicación;
- c) un órgano directivo con formato de "conferencia permanente para la coordinación de las finanzas públicas", que incorpore a todas las instituciones participantes en el proceso de consecución del federalismo

fiscal, cuya función sea revisar la redacción del texto de la nueva orden financiera a las regiones y autoridades locales, la adecuación de los recursos y la coherencia de los datos. Desempeña una labor consultiva y es el foro que permite intercambiar información entre los interesados.

5.12. Se reconoce el compromiso de los niveles de gobierno central y local para combatir la evasión y elusión fiscal, incluyendo recompensas para las regiones y autoridades locales que consigan resultados positivos en este ámbito en forma de ingresos impositivos aumentados.

5.13. Se dispone que las regiones con un estatus constitucional especial y las provincias autónomas contribuirán a lograr los objetivos de nivelación y solidaridad, ejercerán los derechos y obligaciones asociados y respetarán el pacto de estabilidad interno y las obligaciones de la UE tal y como se establezca en la legislación que aplique sus respectivas constituciones regionales y provinciales. Cualesquiera nuevas funciones que les sean asignadas se financiarán repartiendo los ingresos procedentes de los impuestos nacionales y los impuestos especiales. Dentro del marco de la Conferencia Estado-Regiones, se organizará una mesa redonda entre el gobierno central y cada una de las regiones que tengan un estatus constitucional especial y cada provincia autónoma, a fin de garantizar su participación para conseguir las metas de nivelación y solidaridad y cumplir el pacto de estabilidad interno. Este foro sirve además para valorar la coherencia de los recursos financieros asignados a las mencionadas regiones y provincias tras la entrada en vigor de sus constituciones, para comprobar la coherencia con el nuevo sistema de finanzas públicas.

5.14. La etapa transitoria para las regiones: con respecto al fondo de nivelación, se producirá una transición gradual desde las subvenciones concedidas a regiones individuales en 2006-2008 al principio de necesidades estándar. La nueva nivelación se aplicará cuando los aspectos financieros de los niveles esenciales de servicios y funciones fundamentales hayan sido determinados con el paso al principio de necesidades estándar en un plazo de 5 años. Para los niveles no esenciales, la financiación se alejará progresivamente del gasto histórico en un periodo de 5 años, pero en los casos en que las regiones no puedan objetivamente asumir el cambio, el Estado podrá adoptar medidas correctivas en forma de compensaciones, si bien con un máximo de cinco años. De manera transitoria, las regiones no tendrán que soportar ningún déficit entre ingresos proyectados e ingresos reales.

La etapa transitoria para las autoridades locales: el Estado y las regiones financiarán las funciones administrativas adicionales transferidas a las autoridades locales, así como aquéllas que estas últimas ya desempeñen. El sistema de gasto histórico deberá dar paso a un sistema basado en necesidades de financiación estándar en un periodo de 5 años para gastos relacionados con funciones fundamentales y otros gastos. Hasta el momento en que los reglamentos sobre funciones fundamentales entren plenamente en vigor, las funciones desempeñadas por las provincias y los municipios serán financiadas considerando que el 80% del gasto se entenderá como fundamental y el 20% restante como no fundamental.

5.15. Para terminar, las cláusulas sobre ahorro financiero disponen que:

- c) el nuevo sistema de finanzas públicas deberá ser compatible con el pacto de estabilidad y crecimiento;
- d) la reforma y la legislación de aplicación no deberán producir nuevas cargas o cargas más onerosas para las finanzas públicas;
- e) la transferencia de funciones deberá ir acompañada de una transferencia de personal para evitar una duplicación de funciones.

Muy brevemente:

1. la independencia financiera y la rendición de cuentas para todos los niveles de gobierno;

2. concesión de recursos independientes a las regiones y autoridades locales de conformidad con el principio de territorialidad;
3. en relación con una base imponible no sujeta a tributación por el Estado, la legislación regional podrá: a) introducir impuestos regionales y locales; b) decidir los cambios en los tipos impositivos o los beneficios fiscales que los municipios, las provincias y las ciudades metropolitanas puedan adoptar en el ejercicio de su propia autonomía;
4. una región podrá compartir los ingresos procedentes de impuestos regionales y su parte de los impuestos nacionales con las autoridades locales;
5. prohibición de la adopción de medidas referentes a la base imponible y los tipos impositivos para tasas que no pertenezcan al nivel de gobierno propio;
6. garantía de mantenimiento de un nivel adecuado de flexibilidad fiscal mediante la creación de una reserva de impuestos y porcentajes de impuestos pagaderos a las regiones y autoridades locales, que estará compuesta en gran medida por impuestos que permitan margen de maniobra;
7. flexibilidad fiscal extensible a una serie de impuestos con una base imponible estable y distribuida de manera generalmente uniforme por todo el país, para permitir que todas las regiones y autoridades locales (incluyendo las que menos capacidad generadora de ingresos tengan) financien, haciendo uso de su propio potencial, niveles de gasto que vayan más allá de los servicios y funciones esenciales asociados a las autoridades locales;
8. reducción de la tributación nacional en armonía con los mayores poderes de tributación de las regiones y autoridades locales, unida a la correspondiente reducción de recursos humanos e instalaciones del gobierno central;
9. regulación de los impuestos locales que permita explotar al máximo la subsidiariedad horizontal;
10. territorialidad de los impuestos, neutralidad de la tributación y prohibición a la exportación de impuestos.

¿Cuáles serán los principales problemas asociados a la aplicación de la ley sobre federalismo fiscal? El final del sistema por el cual el gobierno central transfería fondos a los gobiernos locales implica una empresa titánica: eliminar todos los fondos estatales destinados a financiar regiones y autoridades locales

y sustituirlos por ingresos recaudados en virtud de la autonomía fiscal que poseen aquellas mismas regiones y autoridades locales, con las únicas excepciones de los fondos de nivelación y las medidas especiales.

La aplicación de la Ley Nº 42 del 5 de mayo de 2009 será importante para determinar hasta qué punto Italia será verdaderamente federal. Consideremos estos ejemplos.

- a) Si la mayoría de la financiación para las regiones acaba siendo garantizada por el reparto de ingresos derivados de los impuestos nacionales, la autonomía de las regiones será limitada. A decir verdad, el reparto de ingresos no es esencialmente tan distinto de las subvenciones. Por el contrario, la autonomía de las regiones será más fuerte si ellas dependen básicamente de sus propios impuestos o sobretasas y no del reparto de ingresos. Lo mismo cabe decir de las autoridades locales, que aún se ven más limitadas por el hecho de no gozar de poderes legislativos.
- b) Si las llamadas “medidas especiales” dispuestas en la Constitución para entidades concretas en el nivel de gobierno local se convierten en una forma de nivelación adicional y permanente, no habrá ningún impulso por lograr la eficiencia en la administración pública. Si las medidas especiales están limitadas en alcance y tiempo, los menos virtuosos también mejorarán su eficiencia. Las principales dificultades de ejecución radicarán en las marcadas diferencias entre determinadas zonas geográficas de Italia. El norte y el sur presentan profundas divergencias económicas y de infraestructuras. La tasa de desempleo en el sur es mucho más alta, mientras la renta per cápita es mucho más baja. La evasión fiscal también es más elevada allí. Una cifra: los ingresos netos medios por hogar en 2006 en el norte ascendían a casi 31.000 euros, frente a 23.500 euros en el sur. El fenómeno de la economía sumergida está concentrado sobre todo en el sur, y supone un 45% del total (fuente: INAIL-ISTAT-IRES). La etapa transitoria no durará menos de siete años y pretenderá recortar el déficit de infraestructuras de las áreas más desfavorecidas, así como aumentar la eficacia de la administración pública. Otro ejemplo: los costes sanitarios son generalmente más

elevados en el sur, pero muchas personas que viven allí se desplazan al norte para recibir asistencia médica pública.

El federalismo fiscal no puede conllevar un incremento en la carga fiscal. La ley lo establece expresamente, pero no es suficiente. Por este motivo, se prevén formas de coordinación y colaboración entre las autoridades estatales, regionales y locales, sobre todo con vistas a evitar solapamientos en la liquidación y en la recaudación del impuesto. En efecto, es necesario evitar la duplicación de actividades y con ello del gasto. Aquellos organismos que actúen eficazmente en la lucha contra la evasión recibirán recursos adicionales. Incluso actualmente, los municipios pueden retener parte de los ingresos más altos derivados de sus esfuerzos de recaudación fiscal. La aplicación de la ley vendrá acompañada de la transferencia de un notable grupo de activos desde el Estado a las regiones y autoridades locales.

Queda para el final la cuestión de las regiones especiales. Por razones históricas, cinco de las veinte regiones de Italia poseen un grado especial de autonomía garantizada por cinco leyes constitucionales separadas (Valle d'Aosta, Trentino Alto Adige, Friuli Venezia Giulia, Sicilia y Cerdeña). Cada ley constitucional garantiza además que las regiones implicadas gocen de bastante autonomía fiscal. La ley sobre federalismo fiscal requiere que el Estado mantenga "negociaciones abiertas" con las regiones especiales (sobre todo las dos primeras mencionadas, que son las más ricas) con el fin de involucrarlas en el proceso de nivelación en favor de las zonas más desfavorecidas.

Atravesamos una etapa crucial para el sistema italiano, por lo que respecta a la implantación del federalismo pero sobre todo a la mejora del rendimiento global del sistema público para los ciudadanos, las familias y las empresas. Mucho dependerá de cómo se aplique y haga cumplir la Ley N° 42 del 5 de mayo de 2009.

6. Junto a la racionalización del gasto mediante la evaluación comparativa, el segundo puntal de la reforma del federalismo fiscal consiste en aumentar la autonomía fiscal de las autoridades locales por medio de una serie de disposiciones incluidas en distintos puntos de la Ley N° 42 del 5 de mayo de

2009, desde los principios y las directrices a cumplir en la legislación delegada hasta disposiciones más detalladas específicamente estipuladas en los Artículos 12 y 21, este último referido a la etapa transitoria. El valor de la autonomía fiscal puede deducirse por ejemplo de los apartados a) y e) del Artículo 2.2, que colocan la autonomía para generar ingresos tributarios, rendición de cuentas a todos los niveles de gobierno y asignación de recursos sobre la base de la territorialidad en lo más alto de la lista de principios que la propia ley pretende hacer cumplir. Pero también las disposiciones del apartado u) sobre liquidación y recaudación de impuestos, que garantizan métodos eficaces de asignación directa y pago automático, parecen apuntar en la dirección de la tributación local, sobre todo si se leen en conjunción con las recompensas ofrecidas por conducta virtuosa y eficiencia en el ejercicio de los poderes de imposición, según se indica en el apartado z).

Así pues, en general, la tributación local deberá adquirir más peso en comparación con la tributación nacional en un marco dentro del cual la carga tributaria total descienda gracias a los efectos beneficiosos de los recortes en el gasto o al menos de la racionalización del gasto. En cualquier caso, el Tribunal Constitucional ha dictaminado que cualquier reforma de la independencia financiera del nivel de gobierno local y concretamente de las regiones podrá servir para reducir sus recursos sin concederles medios alternativos para generar ingresos, teniendo en cuenta el contexto financiero global en vista de las funciones desempeñadas y no solamente impuestos o partidas de rentas únicos (sentencias 29/2004, 241/2004, 381/2004, 431/2004 y 155/2006).

Los ingresos impositivos también deberían desempeñar una función más importante en el panorama de las finanzas locales, como consecuencia de la mayor autonomía para recaudar impuestos y como resultado del poder que poseen las regiones para introducir impuestos locales en relación con una base imponible que no esté sujeta ya a tributación regional o nacional (Artículos 7.1.b.3 y 12.1.g). Esto se deduce no solo del énfasis que la ley pone en los poderes de tributación de los municipios y las provincias reconocidos por el Estado para los fines principales de financiación de funciones fundamentales (Artículos 12.1.a y 12.1.b), sino también de la cuestión de los impuestos

dedicados relacionados con inversiones vinculadas a la gestión del territorio (Artículo 12.1.d).

Naturalmente, éstos no son más que principios generales destinados a incorporarse y explicarse con detalle en la legislación delegada. Dicho esto, pueden servir de herramientas interpretativas en los casos de revisión judicial según se especifica en las disposiciones del Artículo 119 de la Constitución y el Tribunal Constitucional puede confiar en ellos.

La entrada en vigor de la Ley Nº 42 del 5 de mayo de 2009 y la legislación delegada asociada debería resolver el asunto de la relación entre el poder legislativo de una región y la autonomía reguladora de las autoridades locales en materia de impuestos. La visión del Tribunal Constitucional de que la legislación que regula el marco básico para los impuestos locales es un requisito previo para que las autoridades locales ejerzan sus propios poderes reguladores debería abrir el camino a normas sobre los tres niveles de gobierno que operan en dos planos, el nacional y el local o el regional y el local, tal y como ha determinado el propio Tribunal.

Queda por ver si, tras la aplicación de la Ley Nº 42 del 5 de mayo de 2009 y los primeros ejemplos de legislación delegada, se abordará la cuestión de los tipos de fuentes de financiación para las autoridades locales. En un principio, el Tribunal Constitucional dictaminó que, para la financiación no impositiva, el Estado podría actuar "de conformidad con el nuevo reparto de competencias y las nuevas normas", también sin necesidad de promulgar primero una ley nacional coordinadora (sentencia 16/ 2004), pero admitió poco después que el mantenimiento de los fondos existentes y su financiación eran legales, como lo eran igualmente los cambios en el marco legal que los había establecido (sentencias 320/2004, 423/2004, 36/2005 y 225/2005).

Con relación a las transferencias especificadas en el actual Artículo 119 de la Constitución, esto es, los fondos de nivelación, medidas especiales y recursos adicionales, el Tribunal ha propuesto ya algunos marcadores esenciales. El fondo debe utilizarse únicamente para organismos que tengan una menor capacidad generadora de ingresos impositivos y las subvenciones no pueden

estar sujetas a restricciones sobre su uso (p.ej. no deben ser “subvenciones con compromisos”, como dirían los escritores americanos). Las medidas especiales y los recursos adicionales están muy por encima de lo necesario para desempeñar las funciones asignadas al nivel de gobierno local, deben satisfacer el objetivo de nivelación establecido en la Constitución y no destinarse a todos los organismos sino únicamente a organismos únicos o categorías de los mismos.

El Tribunal defendió entonces que, independientemente de las disposiciones del apartado e) del párrafo segundo del Artículo 117 de la Constitución y la competencia exclusiva del Estado en la nivelación de los recursos financieros, las regiones podrían crear o reconstituir fondos destinados a medidas especiales y recursos adicionales siempre que ejercieran poderes de planificación para ámbitos de su competencia (sentencias 16/2004 y 49/2004). El Tribunal sostuvo que los fondos estatales divididos entre las regiones (sentencia 370/2003) o entre las regiones y las autoridades locales (sentencia 49/2004) o entre las autoridades locales que eludieran el nivel regional eran inconstitucionales y dictaminó la transferencia de recursos concebidos y autorizados por métodos distintos a los previstos por el párrafo quinto del Artículo 119 de la Constitución, métodos que debían mucho a la práctica del pasado, cuando la legislación nacional y el modo en que el Ministerio del Interior era gestionado permitía casi cualquier forma de transferencia de recursos a las autoridades locales de acuerdo con distribuciones que eran esencialmente discrecionales.

No queda claro si el Tribunal considera que solamente la legislación nacional que afecta a la independencia financiera para generar ingresos y gastar fondos infringe el párrafo quinto del Artículo 119 de la Constitución o si también disposiciones no vinculantes con respecto al gasto pero que sí crean una dependencia general de los ingresos del Estado incumplen la Constitución. Parece que las subvenciones del gobierno central que por su propia naturaleza o estructura no tienen nada que ver con los tipos aludidos en el párrafo quinto del Artículo 119 de la Constitución son admisibles aunque se encuentren con restricciones acerca de su uso cuando conciernen a asuntos que son competencia exclusiva del Estado, especialmente si el principio de cooperación

sincera ha inducido al gobierno central a implicar a la Conferencia debido a su profunda injerencia en el ejercicio de las funciones administrativas en esferas que atañen a las regiones o las autoridades locales.

La interpretación presentada hasta ahora por el Tribunal Constitucional sobre los límites a las subvenciones estatales que pueden hacerse compatibles con el Artículo 119 de la Constitución parecería dar preponderancia a la división del poder legislativo consagrada en el Artículo 117 de la Constitución, que bien podría hacer justicia en los casos concretos que el Tribunal debió considerar también atendiendo al principio de cooperación sincera, pero se arriesga a privar a las normas estrictamente financieras y fiscales del Artículo 119 de la Constitución de cualquier fuerza legal, abriendo así un camino a la financiación paralela.

Queda por ver si, tras la entrada en vigor de la Ley Nº 42 del 5 de mayo de 2009 y la legislación delegada asociada, se podrá mantener este planteamiento o si se hará uso de una valoración más rígida garantizada por el mayor detalle de los reglamentos en situaciones tanto bilaterales como trilaterales. En otras palabras, habrá que esperar para ver si la vía de escape que ofrece el principio de cooperación sincera, que salvó la intervención del Estado en el ámbito de la financiación fuera del alcance del párrafo quinto del Artículo 119 de la Constitución, podrá sobrevivir a las nuevas normas. Y también si el ajuste progresivamente más preciso del marco fiscal que regula las relaciones entre los diversos niveles de gobierno permitirá al Tribunal Constitucional continuar recurriendo a factores de necesidad financiera o utilizar principios que afectan a todos los sectores, como p.ej. normas antitrust para justificar la intervención macroeconómica que probablemente tendría repercusiones significativas sobre la autonomía financiera y fiscal del nivel de gobierno local.

Dicho de otro modo, habrá que esperar a los avances en la jurisprudencia para entender si el Tribunal Constitucional tiene intención de tratar la Ley Nº 42 del 5 de mayo de 2009 o la legislación delegada asociada como un punto de inflexión en la autonomía financiera y fiscal del nivel de gobierno local, o si por el contrario la intervención del gobierno central será valorada de la misma manera en que se ha hecho desde la reforma del Título V de la Constitución.

En particular, es necesario entender si, una vez se haya aplicado el Artículo 119 de la Constitución con un conjunto de normas diseñadas para dar plena vigencia a las disposiciones constitucionales en cuestión, el marco legal así generado será considerado como la única fuente de legislación reguladora de la autonomía financiera o si por el contrario habrá cierto margen para una especie de sistema paralelo según el cual el tipo de financiación que se deduzca del Artículo 119 de la Constitución se aplique únicamente a los ámbitos donde los organismos de gobierno local apliquen sus propias políticas basándose en los poderes legislativo y administrativo que les hayan sido otorgados, mientras que fuera de ese ámbito el gobierno central (recurriendo al acuerdo con todos los implicados como escudo o ejerciendo amplios poderes cuyas fronteras no están bien definidas) pueda continuar con un régimen financiero más flexible que el régimen estricto fundamentado en el Artículo 119 y sujeto solamente a los límites generales y fluctuantes arraigados en principios como la proporcionalidad y la subsidiariedad o en necesidades urgentes de índole macroeconómica.

Cualquier evaluación del grado de implantación de la autonomía fiscal deberá comenzar por un análisis de la situación real, lo que podría resumirse así:

- En la actualidad, los municipios pueden contar con estos impuestos: impuesto municipal sobre la propiedad inmobiliaria (Decreto legislativo N° 504/1992), sobretasa de electricidad (Artículo 6 del Decreto legislativo N° 511/1988), impuesto municipal de publicidad (Decreto legislativo N° 507/1993 y Artículo 63 del Decreto legislativo N° 446/1997), impuesto de eliminación de residuos (Decreto legislativo N° 507/1993 y Artículo 49 del Decreto legislativo N° 22/1997), impuestos dedicados (Artículo 1.145 de la Ley N° 296/2006) y un recargo sobre el impuesto sobre la renta de las personas físicas (Decreto legislativo N° 360/1998).

- Asimismo, las provincias pueden contar con un recargo al impuesto sobre la renta de las personas físicas y una parte de la sobretasa de electricidad (mismo fundamento jurídico que lo antedicho), así como el impuesto de matriculación de vehículos a motor (Artículo 56 del Decreto legislativo N° 446/1997), impuesto de seguros de vehículos a motor (Artículo 60 del Decreto legislativo N° 446/1997), un porcentaje de los impuestos por vertidos (Artículo 3.27 de la Ley N° 549/1995) y un recargo al impuesto de

eliminación de residuos para funciones de protección medioambiental y sanidad (Artículo 19 del Decreto legislativo N° 504/1992).

7. En definitiva, la nueva estructura de las relaciones económico-financieras entre los niveles de gobierno central y local pretende superar el sistema de financiación por subvenciones y conceder a regiones, provincias, municipios y ciudades metropolitanas mayor independencia para recaudar impuestos y gastar recursos siempre y cuando respeten los principios de solidaridad y cohesión social. Los principios más importantes del federalismo fiscal son, en primer lugar, la coordinación de los centros de tributación con los centros de gasto, para garantizar automáticamente una mejor rendición de cuentas ante los gastos de las entidades y, en segundo lugar, sustitución del gasto histórico basado en la continuidad de los niveles de gasto alcanzados el año anterior por el gasto estándar.

Para llegar a ser operativo, el federalismo fiscal requiere una serie de medidas con un periodo de ejecución de siete años: dos para la implantación y cinco para la transición. La ley dispone sobre todo la creación de una comisión *ad hoc* que redacte los contenidos de los decretos de aplicación, que estarán listos en un plazo de dos años desde la entrada en vigor de la ley. También se dispone el establecimiento de una comisión permanente que se encargue de coordinar las finanzas públicas.

La financiación de las funciones transferidas a las regiones mediante la implantación del federalismo fiscal implicará obviamente la cancelación de las asignaciones relevantes del presupuesto estatal, incluyendo gastos de personal y de funcionamiento.

Se creará un fondo de nivelación sin restricciones de uso en favor de aquellas regiones que tengan una reducida capacidad generadora de ingresos, tal y como dispone el Artículo 119 de la Constitución.

El federalismo fiscal introduce un sistema de recompensas para los organismos que garanticen servicios de alta calidad e impongan una carga fiscal por debajo de la media de otros organismos en su mismo nivel de gobierno que

proporcionen iguales servicios. Y viceversa, para los organismos cuyo rendimiento sea deficiente, podrán imponerse sanciones en forma de prohibición para contratar personal e incurrir en gastos discrecionales. Al mismo tiempo, esos organismos deberán sanear sus balances deshaciéndose de parte de sus propiedades inmobiliarias y personales y recurriendo a sus poderes de tributación hasta el máximo permitido.

También se impondrán sanciones automáticas a los órganos ejecutivos y administrativos si una región o autoridad local no alcanzara el equilibrio económico-financiero y los objetivos marcados para ello. En concreto, la dirección de una autoridad local que se declare insolvente será inhabilitada de sus cargos.

Turín, Milán, Venecia, Génova, Bolonia, Florencia, Bari, Nápoles y Reggio Calabria se convertirán en ciudades metropolitanas. Roma, la capital de Italia, goza ya de especial autonomía legislativa, administrativa y financiera dentro de los límites prescritos por la Constitución.

La implantación del federalismo fiscal debe ser compatible con los compromisos financieros asumidos con el pacto de estabilidad y crecimiento. Para concluir, la implantación del federalismo fiscal es una apuesta que debe compensar por el bien del progreso de la economía y las instituciones italianas.