

# Kritische Anmerkungen zum “fiskalischen Föderalismus” in Italien

*Giacinto della Cananea\**

“Die Finanzen stellen eine der wesentlichen Voraussetzungen der Regierung dar, und daher scheint es angebracht, Überlegungen zum Funktionieren des föderalen Staates mit der Darstellung einiger Aspekte seiner Staatsfinanzen zu beginnen ... Das besondere föderale Problem der Staatsfinanzen ... ist das folgende. Das föderale Prinzip verlangt, dass die Zentralregierung und die Regionalregierungen eines Landes voneinander unabhängig sind, dass die einen nicht den anderen untergeordnet sind, sondern dass sie einander gleichgestellt sind. Wenn dieses Prinzip nicht nur auf der rein rechtlichen Ebene, sondern auch in der Praxis funktionieren soll, folgt daraus, dass sowohl die Zentralregierung als auch die Regionalregierungen selbst über ausreichende finanzielle Mittel verfügen müssen, um die ihnen ausschließlich übertragenen Aufgaben zu erfüllen. Jede von ihnen muss daher finanziell mit den anderen koordiniert sein.” (K. C. Wheare, *Federal Government* (1963), it. Übersetzung *Del governo federale*, Bologna 1999, 1120.)

## 1. Von der politischen Autonomie zur finanziellen Ausstattung der Gebietskörperschaften

In den letzten zehn Jahren haben die wissenschaftlichen Abhandlungen und Tagungen, die politischen Diskussionen und institutionellen Initiativen zugenommen, die die verfassungsrechtliche Stellung der Gebietskörperschaften betreffen. (Der Begriff “Gebietskörperschaft” wird hier als Oberbegriff verwendet: er bezeichnet die Regionen, Provinzen, Gemeinden und, wenn es sie geben wird, die Metropolen.)<sup>1</sup> Dieses Thema ist bisweilen in deskriptiver, häufiger in problematisierender oder erklärtermaßen kritischer Art behandelt worden, wobei betont wurde, dass die Zuständigkeiten der Gebietskörperschaften nicht ausreichend und nicht klar genug definiert sind, und dass die Gebietskörperschaften nicht über effektive Autonomie verfügen, um Entscheidungen über die Ziele und die zu ihrer

---

\* P.h.D. (E.U.I., Florenz), derzeit ordentlicher Professor für Verwaltungsrecht an der Universität Neapel “Federico II”; wissenschaftliche Interessenschwerpunkte sind europäisches öffentliches Recht, internationales Verwaltungsrecht und öffentliche Finanzen. Vortrag anlässlich des XII. deutsch-italienischen Kolloquiums zum öffentlichen Recht vom 11.-12. Juni 2004, veranstaltet von der Rechtsfakultät der Universität Parma. Mein Dank gilt Sabino Cassese für seine Bemerkungen zur ersten Fassung des Berichts. Für mögliche Fehler oder Unvollständigkeiten zeichne allein ich verantwortlich. Übersetzung des Beitrags von Dr. K. Oellers-Frahm.

<sup>1</sup> In diesem Sinn S. Cassese, *Poteri locali, federalismo: il loro contributo ad una democrazia pluralistica in Italia*, in: *Foro amm.*, 1995, 222; G. Vespérini, *I poteri locali*, I, Roma 2000.

Erreichung erforderlichen Mittel zu treffen. Gerade weil das Grundproblem der Grad der politischen Autonomie der Gebietskörperschaften ist, dürfen die finanziellen Aspekte nicht vernachlässigt werden.<sup>2</sup>

Die Lösung dieser Fragen wurde ohne Änderung der Verfassung begonnen, der dann die Ersetzung von Titel V im zweiten Teil der Verfassung von 1948 folgte. Die Ergebnisse sind folgende: eine neue Dezentralisierung der Aufgaben (nach der von 1970 und 1977), die Abschaffung der Vielzahl von Kontrollen über die Akte der Lokalregierungen und die Anerkennung der Finanzautonomie aller Gebietskörperschaften. In institutionellen und wissenschaftlichen Kreisen wird weitgehend die Meinung vertreten, dass die ersten beiden Änderungen die politische Autonomie der Gebietskörperschaften gestärkt haben, und dass die dritte die Ablehnung der Zentralisierung, folglich die Anerkennung des fiskalischen Föderalismus, bewirkt hat.<sup>3</sup> Jetzt müsse dem nur noch die Umsetzung folgen: durch diesen Vorgaben entsprechendes Vorgehen; durch Anpassungsnormen, wenn die bestehenden Regeln nur angepasst oder verbessert werden müssen; durch Normen neuen Inhalts, wenn die erforderlichen Regeln fehlen.

Ein derartiges Verständnis macht es sich jedoch zu einfach. Schon der Begriff "fiskalischer Föderalismus" wirft ein erstes Problem auf, das geklärt werden muss. Ein bestimmtes System zu den Rechtsordnungen zu zählen, die dem fiskalischen Föderalismus entsprechen, hat Auswirkungen auf die Wirtschafts- und Politikwissenschaften, und daher muss man fragen, ob es um ein rechtlich erhebliches Problem geht.

Noch bedeutender, zumindest für diejenigen, die sich für das konkrete Funktionieren der Rechtsinstitute interessieren, ist der Aspekt der Zweckmäßigkeit. In diesem Zusammenhang ist eine rechtsvergleichende Betrachtung hilfreich, um Stärken und Schwächen aufzuzeigen.<sup>4</sup> Diese muss, im besonderen europäischen Kontext, durch eine Gegenüberstellung der *jura particularia* des gemeinsamen Rechtsraums ergänzt werden. Die italienische Rechtsordnung ist, ebenso wie die deutsche, in die "zusammengesetzte" Rechtsordnung der Europäischen Union eingebunden.<sup>5</sup> Daher muss untersucht werden, ob es möglich ist, die externen europarechtlichen Schranken, die makro-ökonomischer Natur sind, mit der den Lokalregierungen zuerkannten Finanzautonomie bei der Entscheidung über Zuweisung, Deckung und Verwendung der Geldmittel in Einklang zu bringen.

<sup>2</sup> M. S. Giannini, Istituzioni di diritto amministrativo, Milano 1981, 193 ff.

<sup>3</sup> F. Bassanini, Introduzione, in: F. Bassanini/G. Macciotta (Hrsg.), L'attuazione del federalismo fiscale. Una proposta, Bologna 2004, 9. Anderer Auffassung G. Falcon, Il nuovo titolo V della seconda parte della Costituzione, in: Le Regioni 2001, 6, 11.

<sup>4</sup> M. Fromont, Grands systèmes de droit étranger, Paris 2002, 9.

<sup>5</sup> S. Cassese, Comparazione e comparazioni giuridiche, Tagungsbeitrag in Genua, 15.06.2003, 4. Vom gleichen Autor stammt auch die These, dass die Europäische Union eine zusammengesetzte Organisation ist: La crisi dello Stato, Bari-Roma 2003. Für weitere Entwicklungen G. della Cananea, L'Unione europea. Un ordinamento composito, Roma-Bari 2003.

## 2. Die Finanzverfassung in föderalen Systemen

### A) Regeln über den fiskalischen Föderalismus

Die Meinung, dass Italien sich institutionell im letzten Jahrzehnt dem fiskalischen Föderalismus angepasst hat, wird nur scheinbar durch das positive Recht bestätigt. Das Gesetz Nr. 133 vom 13. Mai 1999 und insbesondere das Gesetzesdekret Nr. 56 vom 18. Februar 2000 (über "Bestimmungen zum fiskalischen Föderalismus") belegen dies.<sup>6</sup>

Auch die Änderung von Art. 119 der Verfassung geht nach Auffassung mehrerer Kommentatoren in dieselbe Richtung, "weil die Grundprinzipien des fiskalischen Föderalismus – Autonomie, Verantwortlichkeit, Koordinierung, Kohärenz und Solidarität – darin nur grundsätzlich niedergelegt werden, die Detailregelung aber mit weitem Ermessensspielraum dem Gesetzgeber übertragen wird".<sup>7</sup>

Eine ähnliche Haltung scheint auch anderen neueren Regeln zugrunde zu liegen. So legt insbesondere das Haushaltsgesetz 2003 (Gesetz Nr. 289 vom 27. Dezember 2002) fest, dass die darin enthaltenen Bestimmungen "nach Erlass des Rahmengesetzes über den fiskalischen Föderalismus" in Kraft treten (Art. 3, Absatz 1, Gesetz Nr. 287/2002). In diesem Gesetz ist auch die Einrichtung einer hohen Kommission zur Durchsetzung des fiskalischen Föderalismus genehmigt worden. Der Grundgedanke ist wiederum, dass die entsprechenden Prinzipien zwar in der Verfassung niedergelegt sind, dass aber die geltenden Rechtsregeln angepasst werden müssen.

Das ist ganz sicher keine leichte Aufgabe, was die Verzögerung beweist, mit der das erste Ausführungsgesetz verabschiedet wurde. Außerdem ist es schwierig, zusätzliche Kosten zu vermeiden, auch wenn die entsprechenden programmatischen Maßnahmen (Zielvorgaben, Gesetze, Verwaltungsmaßnahmen) dies vorgeben: zuletzt Art. 7 des Gesetzes Nr. 131 vom 5. Juni 2003. Es ist kein Zufall, dass das erste allgemeine Ausführungsgesetz die Finanzfrage im Dunkeln lässt, was die Vermutung nahe legt, dass die Schwierigkeiten nicht nur die Mittel, sondern auch die Ziele als solche, also den fiskalischen Föderalismus an sich, betreffen.

### B) Fehlen eines einheitlichen Modells des fiskalischen Föderalismus

Die genaue Bedeutung des Begriffs "fiskalischer Föderalismus" ist nicht leicht zu bestimmen.<sup>8</sup> Es gibt keine Legaldefinition. Es gibt nicht einmal operative Vorschriften.<sup>9</sup> Auch die Rechtswissenschaft bietet diese nicht: Sie hat es versäumt, ins-

---

<sup>6</sup> Istituto di analisi economica (ISAE), Rapporto annuale sull'attuazione del federalismo, Rom 2004, 9.

<sup>7</sup> Bassanini (Anm. 3), 9.

<sup>8</sup> Er ist zurückzuführen auf R. Musgrave, *The Theory of Public Finances*, New York 1959.

<sup>9</sup> "Der Begriff fiskalischer Föderalismus ist ... aseptisch, ohne große praktische Bedeutung": P. Giarda, *Intervento*, in: *Federalismo e decentramento regionale*, Ancona 1996, 38.

besondere in Italien, den Fragen des Finanzausgleichs und der Finanzinstitutionen in polyzentrischen Ordnungen besondere Aufmerksamkeit zu widmen.<sup>10</sup> Sie hat sich eher auf den Haushalt, nämlich den Staatshaushalt, konzentriert.

Ein kursorischer Überblick über den Beitrag anderer Fachbereiche zum fiskalischen Föderalismus lässt es zudem sinnvoll erscheinen, zunächst eine sprachliche Klärung vorzunehmen, da der Begriff fiskalischer Föderalismus nicht eindeutig ist. Die theoretischen Abhandlungen hierzu sind zahlreich, angefangen mit den Autoren der *Federalist Papers*, die die Erfahrung anderer nicht zentral aufgebauter Rechtsordnungen der Vergangenheit untersucht haben, wie die multinationalen Imperien. Auch die föderal angelegten institutionellen Modelle unterscheiden sich nach Art und Weise ihrer Entstehung (durch Angliederung oder Ausgliederung vorhergehender politischer Regime), nach dem Status (gleichartig oder unterschiedlich), der den Gründungskörperschaften eingeräumt wird, und nach dem Umfang der Homogenität der "Kultur" der Gruppen, die diese Körperschaften repräsentieren. Aus diesen Gründen darf man, wie der bedeutendste zeitgenössische Forscher des Föderalismus, E l a z a r, dargelegt hat, diesen Begriff niemals verwenden, ohne ihn durch qualifizierende Zusätze zu ergänzen, um deutlich zu machen, von welcher Art Föderalismus man spricht.<sup>11</sup>

Was soeben zum Substantiv "Föderalismus" gesagt wurde, gilt auch für den Fall, dass es vom Adjektiv "fiskalisch" begleitet wird.<sup>12</sup> Die Übertragung umfangreicher Zuständigkeiten zur autonomen Steuererhebung an die Gebietskörperschaften kann einhergehen mit dem Wettbewerb beim Zugang zu Einnahmequellen (sog. kompetitiver Föderalismus) oder mit Vorschriften über Interventionen zum Lastenausgleich.<sup>13</sup> Die Regelungen über den Umfang der für den Lastenausgleich bestimmten Erträge und der absoluten und prozentualen Leistungen sind in den jeweiligen Rechtsordnungen unterschiedlich: Den konstanten Zuweisungen der deutschen Rechtsordnung (wo der Ausgleich etwas weniger als die Hälfte beträgt),<sup>14</sup> insbesondere nach der Wiedervereinigung, stehen die äußerst begrenzten Zuweisungen in den Vereinigten Staaten gegenüber.<sup>15</sup> Darüber hinaus unterscheiden sich die Kriterien für den Lastenausgleich. Je nach Regelung wird der Lastenausgleich im Wesentlichen durch die Zentralregierung vorgenommen ("vertikaler" oder "väterlicher" Lastenausgleich) oder er hängt von der Wirtschaftskraft der Ge-

<sup>10</sup> Diese Unterlassung gilt auch für die Wirtschaft: A. P e d o n e, *Presentazione*, in P. Liberati, *Il federalismo fiscale*, Mailand 2003, I.

<sup>11</sup> D. J. E l a z a r, *Exploring Federalism*, (1987), it. Übers. *Figure e forme del federalismo*, Mailand 1998.

<sup>12</sup> Siehe den umfassenden Überblick über die Erfahrungen anderer Staaten in: D. F a u s t o / F. P i c a (Hrsg.), *Teoria e fatti del federalismo fiscale*, Bologna 2000.

<sup>13</sup> P. G i a r d a, *Le regole del federalismo fiscale nell'articolo 119: un economista di fronte alla nuova Costituzione*, in: *Le Regioni 2001*, 6.

<sup>14</sup> Urteil des deutschen Verfassungsgerichts vom 11.11.1999, in: *Giur. cost.*, 1999, 3571 ff.

<sup>15</sup> Der Unterschied wurde betont von K. W. D a m, *The American Fiscal Constitution*, in: *The University of Chicago Law Review* (44), 1977, 295 und von W. O a t e s, *An Essay on Fiscal Federalism*, *op. cit.*, 1127.

bietskörperschaften selbst ab ("horizontaler" oder "brüderlicher" Lastenausgleich), wobei Auswirkungen auf die Beziehungen zwischen letzteren nicht zu vermeiden sind oder es gilt eine Kombination dieser Kriterien wie in Deutschland.

Es gibt also, vielleicht zum Glück, weder zwingende Prinzipien noch Durchführungsvorschriften für den fiskalischen Föderalismus. Andererseits, um das klarzustellen, hätten sie, wenn es sie gäbe, keine Bedeutung auf der normativen Ebene. Tatsächlich "ergibt sich aus der Tatsache, dass der föderale Staat dem einen oder anderen Modell folgt, keine rechtliche Konsequenz".<sup>16</sup>

### C) Gemeinsame Merkmale

Nach dieser Vorbemerkung ist es nun möglich, aus der Theorie des Föderalismus – aus den Theorien des Föderalismus – und insbesondere aus den rechtlichen Erfahrungen, die sich daraus ergeben, eine begrenzte Anzahl von Kriterien abzuleiten, die allerdings sehr allgemeiner Natur sind. Auf sie hinzuweisen, kann aber nützlich sein, um das Verständnis, die Bewertung und den Vergleich der Änderungen in der italienischen Rechtsordnung zu erleichtern. Jedes dieser Kriterien ist jedoch in unterschiedlichem Maße diskutabel; andere Kriterien können für eine Gesamtsicht der institutionellen Ordnung für bedeutender gehalten werden (wie das Bestehen von Schiedsorganen oder Verfassungsgerichten).

Zu diesen Kriterien gehört zunächst die Aufteilung der Materien und die damit zusammenhängende Zuordnung bestimmter Zuständigkeiten zur Zentralgewalt durch Normen mit Verfassungsrang,<sup>17</sup> was aus Gründen des Allgemeininteresses gerechtfertigt ist,<sup>18</sup> wie bei der Verteidigung (und beim Angriff) und beim Schutz der öffentlichen Ordnung, beim Aufbau der Infrastruktur und beim Umweltschutz, beim Schutz des Wettbewerbs und der Stabilität der Währung (die letzten beiden Zuständigkeiten liegen bei der Europäischen Union). Abgesehen von diesen Materien sind in föderalen Systemen die Sach- und Dienstleistungen für die Allgemeinheit und die Regelung des Privatsektors den lokalen Regierungen zugewiesen, die allerdings die von der Zentralregierung festgelegten Minimalstandards berücksichtigen müssen.

Eine weitere unverzichtbare Voraussetzung ist, dass die Lokalregierungen nicht nur über ausreichende Finanzmittel zur Erfüllung der Aufgaben, für die sie – auf unterschiedlicher Grundlage – zuständig sind, verfügen, sondern dass sie diese

---

<sup>16</sup> M. S. Giannini, *Il pubblico potere. Stati e amministrazioni pubbliche*, Bologna 1985, 88.

<sup>17</sup> "The powers not delegated to the United States by the Constitution, nor prohibited by it to the States, are reserved to the States respectively, or to the people": US Constitution, art. X; S. Casese, *Regionalismi e federalismi*, Bericht anlässlich der Tagung in Urbino am 22.11.2003; A. Zorzi Giustini, *Competenze legislative e federalismo fiscale in sei ordinamenti liberaldemocratici*, in: *Stato costituzionale ed espansione della democrazia*, Padua 1999, 319.

<sup>18</sup> In dem Sinn, dass die grundlegenden Prinzipien "eines guten Systems des fiskalischen Föderalismus die Selbstverwaltung ... und die Bestätigung des Prinzips des nationalen Interesses sind", Girarda (Anm. 9), 175.

selbst festsetzen und erheben können.<sup>19</sup> Abgesehen von den Vorgaben der Verfassung zum Schutz des Allgemeininteresses (finanzielles Gleichgewicht, Währungsstabilität, Transparenz der Ausgaben)<sup>20</sup> können die Lokalregierungen daher unterschiedlich vorgehen – und es ist gut, dass das so ist –, indem sie das Aufkommen aus Steuern auf unterschiedliche Weise mit Verschuldung oder Immobilienverkäufen verbinden. Das schließt die Möglichkeit nicht aus, dass die Gebietskörperschaften in den gesetzten Grenzen untereinander in Wettbewerb treten und damit den institutionellen Pluralismus bereichern. Auf der anderen Seite kann man ebenfalls nicht ausschließen, dass Zuweisungen der Zentralregierung an Lokalregierungen mit oder ohne Zweckbestimmung erforderlich sind.<sup>21</sup> Außerdem muss es eine angemessene Ausgewogenheit zwischen den eigenen Einnahmen und den Zuweisungen durch den Staat oder andere Körperschaften des öffentlichen Rechts geben, um die Autonomie nicht zu schwächen.<sup>22</sup>

Das dritte Kriterium ist organisatorischer Art. Es betrifft die Erfüllung der Aufgaben und die entsprechenden finanziellen Entscheidungen. Wenn die ersten beiden Voraussetzungen erfüllt sind, nämlich die Trennung von Aufgaben- und Verantwortlichkeitsbereich, müssen geregelte Beziehungen zwischen den verschiedenen Zuständigkeitszentren bestehen. Beziehungen dieser Art dienen dazu, die "Stimme" der infranationalen Gemeinschaften innerhalb der nationalen Institutionen zu hören und die Forderungen der stärkeren Lokalregierungen zu bremsen. Dies geschieht nicht nur durch Verfassungsorgane (den Senat in den Vereinigten Staaten und den Bundesrat in Deutschland). Es gibt auch andere spezielle Gremien und Verfahren im Bereich der Finanzen. In Deutschland, zum Beispiel, wird die Obergrenze des Defizits für den Bund und die Länder im Finanzplanungsrat verhandelt. In Spanien gibt es einen Rat für Finanzpolitik, der kürzlich das sehr umstrittene Abkommen (das dem Verfassungsgericht vorgelegt worden ist) zur Haftung der Gebietskörperschaften bei Nichtbeachtung europäischer Vorschriften erarbeitet hat.<sup>23</sup>

---

<sup>19</sup> Artikel 104 a. Grundgesetz; K. C. W h e a r e, *Federal Government* (1963), it. Übersetzung *Del governo federale*, Bologna 1999, 175.

<sup>20</sup> Zu den Grenzen von Ausgaben und Verschuldung siehe den Bericht der OECD, *Survey on budget practices and procedures*, Paris 2003.

<sup>21</sup> Man denke an den Finanzausgleich in Art. 107 Grundgesetz. Zur nordamerikanischen Erfahrung s. L. A. B a k e r, *Conditional Federal Spending and States' Rights*, in: *The Annals of the American Academy of Political and Social Sciences*, 2001, 104 ff.

<sup>22</sup> G i a r d a (Anm. 13), 1425 ff.

<sup>23</sup> G. P. M a n z e l l a, *Funzione di coordinamento e debito degli enti territoriali*, in: *Giornale di diritto amministrativo*, 2004, 4, 441 ff.

### 3. Die finanzielle Ausstattung der Gebietskörperschaften in der italienischen Verfassung

#### A) Die finanzielle Ausstattung in der Verfassung von 1948

Anhand der bisher aufgezeigten Kriterien kann nun die anfangs gestellte Frage geprüft werden, ob der institutionelle Aufbau Italiens zu den föderalen Systemen gezählt werden kann.

In der Verfassung von 1948 wurde der Autonomie der Gebietskörperschaften durchaus Aufmerksamkeit geschenkt. Sie wurde als ein grundlegendes Prinzip anerkannt, das durch die Republik gefördert wird (Artikel 5). Für die Regionen wurde die finanzielle Autonomie gesondert anerkannt und mit besonderen Garantien versehen: die regionale und lokale Finanzhoheit waren von der staatlichen getrennt, auch wenn sie koordiniert werden mussten; die Koordinierung oblag dem Parlament und das Erfordernis, dass die Koordinierung im Wege des Gesetzes zu erfolgen hatte, war eine weitere Garantie. Um die Autonomie effektiv zu gestalten, wurden den Regionen eigene Steuern, Beiträge aus Staatseinnahmen und eigenes Vermögen zuerkannt.<sup>24</sup> Zur Milderung der wirtschaftlichen und sozialen Unterschiede waren je nach Bedarf besondere staatliche Leistungen für benachteiligte Regionen, insbesondere Süditalien, vorgesehen.<sup>25</sup> In Art. 119 hatte die Verfassung somit ein Gleichgewicht zwischen Autonomie und Finanzausstattung hergestellt.

Dieses Gleichgewicht ist aber nicht eingehalten worden. Die Finanzhoheit der Regionen mit ordentlichem Statut, die erst 1970 eingerichtet wurden, wurde nur als finanzielle Ausstattung, nicht unbedingt auch als angemessene Ausstattung verstanden. Die Steuerreform von 1973 hat es praktisch unmöglich gemacht, dass die Regionen eigene Steuern erheben. Die Zentralisierung der Zwangsabgaben (Steuern, Sozialleistungen) hat knapp zwei Jahrzehnte später die Schwelle von 90 Prozent überschritten. Außerdem war dem Staat die Erhebung der wichtigsten Steuern vorbehalten.<sup>26</sup>

In dieser Zeit war die Dezentralisierung der Aufgaben auf Regionen und Gebietskörperschaften erfolgt. Weil aber die Zügel im finanziellen Bereich stramm gezogen wurden, entstand ein Missverhältnis zwischen Finanzen und Verwaltung, die sich unterschiedlich entwickelt haben. Den Gebietskörperschaften wurden Aufgaben von erheblicher sozialer Bedeutung wie Unterricht, Gesundheit und Verkehr übertragen. Zudem enthielten die Haushaltsgesetze Bestimmungen über die Verwendung der Gelder: Die Regeln über Kindergärten, Krankenhäuser und Verkehr sind einschlägige Beispiele hierfür. Darüberhinaus konnten die Regionen, die ohnehin keine Eigenmittel hatten, nicht einmal frei über die verfügbaren Mittel

---

<sup>24</sup> V. Onida, L'autonomia finanziaria delle Regioni in base all'art. 119 della Costituzione, in: Una finanza nuova per le Regioni, Mailand 1989.

<sup>25</sup> C. Mortati, Istituzioni di diritto pubblico, Padua 1975, 906.

<sup>26</sup> Giannini (Anm. 2), 194.

bestimmen, was im Gegensatz zur Verwaltungsautonomie stand, die ihnen – gemäß der Verfassungsrechtsprechung – zustand.<sup>27</sup>

Eine weitere Beschränkung des finanziellen Spielraums betraf die Aufnahme von Darlehen. Zwischen 1970 und 1975 nahm die Diskrepanz zwischen Verschuldung und Bruttosozialprodukt ständig zu; es wurden vorwiegend laufende Kosten gedeckt, und das negative Erbe, das auf zukünftigen Generationen lastet, hat sich vergrößert.<sup>28</sup> Mit einer entscheidenden institutionellen Änderung aufgrund der Dekrete “Stammati” übernahm der Staat 1977 die Schulden der Gebietskörperschaften. Gleichzeitig hat er die Möglichkeit ausgeschlossen, dass die Schulden weiter wachsen. Die Regional- und Lokalfinanzen wurden damit letztendlich abhängige Finanzen.

Das italienische Finanzsystem hat sich aber nicht nur wegen der Schulden zu Beginn der 90er Jahre des letzten Jahrhunderts von dem der anderen wichtigen europäischen Staaten entfernt. Es unterschied sich von diesen vor allem im Hinblick auf die Transparenz. Das Ausmaß der finanziellen Zentralisierung war so groß, dass für die italienische Rechtsordnung das den liberaldemokratischen Rechtsordnungen gemeinsame Verfassungsprinzip nicht mehr galt, wonach Repräsentanz und Besteuerung im Einklang stehen müssen.<sup>29</sup>

## B) Die finanzielle Ausstattung in der jetzigen Verfassung

Die genannten Entwicklungen erwiesen sich alle als nachteilig. Daher haben die politischen Organe, unterstützt von der Verfassungsrechtsprechung, im Laufe eines Jahrzehnts darauf hingewirkt, diese Schwächen auszuräumen und zugleich die weniger zahlreichen Stärken auszubauen. Ohne dass die Verfassung geändert wurde, hat der einfache Gesetzgeber mit erfreulichen Ergebnissen allmählich die Finanzautonomie der Gemeinden und später der Regionen gestärkt. Die eigenen Einnahmen der Gebietskörperschaften sind von 10 Prozent auf über 50 Prozent gestiegen. Damit ist auf der finanziellen Ebene der Legitimation durch Direktwahlen entsprochen worden, die inzwischen für die politischen Organe der Gebietskörperschaften eingeführt worden waren (1993 für die Kommunen und 1999 für die Regionen).

Dann folgte die Änderung von Titel V der Verfassung. Sie hat sich von den vorhergehenden Verfassungsänderungen nicht nur hinsichtlich des Umfangs, sondern auch der Methode unterschieden. Zum ersten Mal gab es keine weitreichenden Absprachen (das erklärt teilweise, weshalb die Reform in der nachfolgenden Legislaturperiode nur eine unvollständige Umsetzung erlangte): man wählte das gemischte Verfahren, das aus einer parlamentarischen Beratung und Annahme des Geset-

<sup>27</sup> Verfassungsgericht, Urteil Nr. 162/1982, in: *Giur. cost.*, 1982, I, 1637.

<sup>28</sup> G. A m a t o, *Due anni al Tesoro*, Bologna 1990, 59.

<sup>29</sup> R. P e r e z, *La finanza pubblica*, in: *Trattato di diritto amministrativo. Diritto amministrativo generale*, S. Cassese (Hrsg.), I, Mailand 2003, 593.

zes mit absoluter Mehrheit besteht und der darauf folgenden Bestätigung durch Referendum.

Nach dem neuen Titel V hat der Staat die ausschließliche Gesetzgebung im Bereich der eigenen Steuer- und Haushaltspolitik, des Finanzausgleichs, der Einrichtung eines Fonds zu dessen Realisierung und des Umfangs der Zuweisungen (Art. 117 Abs. 2). Die Koordinierung der öffentlichen Finanzen gehört hingegen ebenso wie die Harmonisierung der öffentlichen Haushalte zu den Gegenständen der konkurrierenden Gesetzgebung (Art. 117 Abs. 3). Hier kann der Staat nur die grundlegenden Prinzipien regeln; der Erlass von Durchführungsbestimmungen ist ausdrücklich ausgeschlossen (Art. 117 Abs. 6). Den Regionen ist vor allem die verbleibende Gesetzgebung übertragen. In Anwendung des Subsidiaritätsprinzips liegen die Verwaltungsaufgaben jedoch grundsätzlich bei den Kommunen, außer in dem Fall, in dem ein einheitliches Vorgehen durch Körperschaften mit größerer Reichweite geboten ist: durch Provinzen, Regionen oder den Staat (Art. 118).

Damit die Gebietskörperschaften die ihnen übertragenen Aufgaben erfüllen können, erkennt die Verfassung ihnen Finanzautonomie bei Einnahmen und Ausgaben zu (Art. 119 Abs. 1).<sup>30</sup> Sie verfügen in zweierlei Hinsicht über eigene Einnahmen: Sie setzen eigene Steuern und Einnahmen fest (Nutzungsgebühren und Tarife) sowie Anteile am Aufkommen staatlicher Steuern, die auf ihrem Gebiet anfallen; sie sind zuständig, diese Erträge einzutreiben.<sup>31</sup> Sie haben Zugang zu einem Ausgleichsfonds, ohne dass die Verwendung der Leistungen zweckgebunden wird.<sup>32</sup> Während diese beiden Arten von Einnahmen dazu dienen, die den Lokalregierungen übertragenen öffentlichen Aufgaben vollständig zu finanzieren, rechtfertigen andere soziale Aufgaben von nationaler Bedeutung das Eingreifen des Staates durch bestimmte Ergänzungszuweisungen und besondere staatliche Leistungen zugunsten bestimmter Körperschaften.<sup>33</sup> Schließlich verfügen die Gebietskörperschaften auch über eigenes Vermögen; sie haben das Recht, Schulden zu machen, allerdings nur zum Zwecke der Finanzierung von Investitionen.

### C) Föderales Finanzsystem?

Nachdem die Grundzüge des neuen Verfassungsrahmens dargelegt sind, kann nun beurteilt werden, ob die Kriterien des fiskalischen Föderalismus erfüllt sind.

---

<sup>30</sup> Von den ersten Kommentatoren ist am detailliertesten der von A. B r a n c a s i, *L'autonomia finanziaria e fiscale*, in: C. Bottati (Hrsg.), *La riforma del titolo V, parte II della Costituzione*, Rimini 2003, 265 ff.

<sup>31</sup> Cf. W h e a r e (Anm. 19), 189.

<sup>32</sup> Mit Urteil Nr. 370/2003 hat das Verfassungsgericht sich hierzu geäußert und die staatliche Regelung über die Finanzierung von Kindergärten aus Leistungen aus einem bestimmten Fonds, die jährlich (und nach Ermessen) vom Arbeitsminister verteilt wurden, für rechtswidrig erklärt.

<sup>33</sup> Einen kritischen Gesichtspunkt bezüglich der Erforderlichkeit des Lastenausgleichs wirft G. P i t r u z z e l l a auf, in *Problemi e pericoli del "federalismo fiscale" in Italia*, in: *Le Regioni*, 2002, 983 ff.

Sieht man zunächst die Art und Weise der Aufgabenverteilung an, so kann man feststellen, dass der neue Titel V zwei entgegengesetzte Kriterien kombiniert. Er teilt die Gesetzgebungskompetenz abschließend dem Staat oder den Regionen oder beiden zu (Art. 117). Für die Verwaltungszuständigkeit wird hingegen ein flexibles Kriterium angewendet. Im ersten Bereich stellt sich die Frage, innerhalb welcher Grenzen die konkurrierende Gesetzgebung ausgeübt werden kann, die den Regionen im Bereich der Harmonisierung der öffentlichen Haushalte übertragen ist.<sup>34</sup> Die ranghöchsten Normen, detaillierten technischen Regeln und Standards stammen aus Entscheidungszentren außerhalb der Republik: der Europäischen Union, der Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und dem Internationalen Währungsfonds. Im anderen Bereich ist es fraglich, wie die Regionen in den Materien Gesetze und Detailregeln erlassen können, in denen der Staat Verwaltungsaufgaben wahrnimmt. Nicht zufällig unterstreicht das Verfassungsgericht die erforderliche Einheitlichkeit, indem es auf die Erfahrung der bekanntesten westlichen föderalen Rechtsordnungen verweist, um eine Auslegung von Titel V nahe zu legen, die der Verfolgung nationaler Interessen nicht entgegensteht, zum Beispiel im Bereich der Schaffung der für den Fortschritt des Landes unverzichtbaren Infrastrukturen.<sup>35</sup> Unterdessen bleiben die zahlreichen Entscheidungsprozesse unverändert, die die Zentralregierung und Lokalregierungen in der "Falle der gemeinsamen Entscheidung" festhalten.<sup>36</sup>

Gerade um die Entscheidungs- und Handlungsfähigkeit der Lokalregierungen wirksam zu machen, zielen die Prinzipien, die Art. 119 niederlegt, darauf ab, die "goldenen Zügel" abzunehmen, die den Lokalregierungen durch die staatliche Finanzierung angelegt sind. Die Vorschrift allein, dass die öffentlichen Aufgaben, auch mit Hilfe des Ausgleichsfonds, vollständig finanziert werden müssen, macht aber nicht deutlich, nach welchen Kriterien die Aufgaben bestimmt werden, die finanziert werden sollen. Es ist ebenfalls unklar, was unter der "normalen" Erfüllung der Aufgaben zu verstehen ist. Die Antwort kann man für Leistungen, für die grundsätzlich die Höhe festgelegt ist, aus den entsprechenden staatlichen und gegebenenfalls zusätzlich von den Regionen erlassenen Vorschriften entnehmen. Bis jetzt gibt es derartige Regeln aber nur für einige Aufgaben, nicht für alle. Für die anderen scheint als Leitlinie zu gelten, sich nach den früheren Ausgaben zu richten. Das aber ist ein Kriterium, das Art. 117 (Abs. 2, *lit. m*) widerspricht, der die vorherige Festsetzung der Höhe der Zuweisungen fordert, die die öffentliche Hand zu leisten hat.

Ganz anders ist die Regelung in Art. 72-2 der französischen Verfassung, die Sorge dafür getragen hat, die Wirksamkeit der Finanzhoheit sicherzustellen. Art. 72-2 legt fest, dass die eigenen Einkünfte den wesentlichen Teil der Gesamteinkünfte darstellen müssen. Er bestimmt weiter, dass jede Übertragung von Aufgaben mit

<sup>34</sup> Allgemein hierzu A. D'Atena, *Legislazione concorrente, principi impliciti e delega per la formulazione dei principi fondamentali* (2002), <[www.unife.it/forumcostituzionale](http://www.unife.it/forumcostituzionale)>.

<sup>35</sup> Verfassungsgericht, Urteil Nr. 303/2003, § 5.

<sup>36</sup> Cassese (Anm. 17), 7.

der Zuweisung von Mitteln einhergehen muss, die denen entsprechen, die vorher für ihre Erfüllung festgesetzt waren. Er legt zudem das Prinzip der freien Verfügung der Regionen über ihre Finanzmittel fest. Trotz der Zurückhaltung, mit der die französische Verfassung die Regionalisierung angeht, was in einer Rechtsordnung verständlich ist, die der Inbegriff des Zentralismus war, achtet sie sehr auf die Effektivität der Befugnisse<sup>37</sup>; sie verlässt sich nicht darauf, dass "das Weitere schon geregelt wird".

In der italienischen Rechtsordnung hat es die erwartete Ergänzung der Neuordnung durch die entsprechenden Verwaltungsmaßnahmen nicht gegeben; nach der Verfassungsreform wurden nicht einmal die erforderlichen Gesetze über die Einnahmequellen, die Zuteilung der Einnahmen zu den verschiedenen Ausgabenprogrammen und die Beziehungen zwischen Zentrum und Peripherie erlassen.

Bei den Einnahmen beschränkt sich die Autonomie der Lokalregierungen auf die Festsetzung von Anteilen aus von anderer Stelle, nämlich vom Staat, erhobenen Steuern. Neben der Regionalsteuer auf Produktionstätigkeiten erhalten die Lokalregierungen Anteile von zentral erhobenen Steuern. Das gilt insbesondere für die Einkommenssteuer (IRPEF): Alles, was die Lokalregierungen derzeit erhalten, sind Vorauszahlungen und Ausgleichzahlungen, sicher keine wirkliche Finanzautonomie. Außerdem wird die Höhe dieser Leistungen vom Wirtschafts- und Finanzminister eher auf der Grundlage von Schätzungen als gesicherter Daten festgesetzt. Die Lokalregierungen haben demnach zwar einen rechtlich erheblichen Anspruch auf Finanzzuweisungen, nicht aber Autonomie bezüglich der Zuweisungen. Hinzu kommt, dass das Haushaltsgesetz für 2003 für den Bereich der größten Ausgaben, nämlich das Gesundheitswesen, keine weiteren Erhöhungen der Ergänzungszuweisungen aus der Einkommenssteuer vorgesehen hat.<sup>38</sup>

Auf der Ausgabenseite hat die Ansammlung von Vorschriften, die den Namen "interner Stabilitätspakt" trägt, der Pflicht zum kontinuierlichen Schuldenabbau eine weitere Begrenzung für die laufenden Ausgaben hinzugefügt. Es wurde eine genau bezifferte Höhe für den Schuldenabbau festgelegt, die unangemessen ist für ein Organ, dessen Haushalt ausgeglichen ist, und zu hoch für ein Organ, das kurz vor dem Ruin steht. Auch das Gesetz über die Kontrolle und Beschränkung der öffentlichen Ausgaben (sog. Ausgaben-Kürzungsgesetz: Gesetz Nr. 246 vom 31. Oktober 2002 nach Umwandlung des Gesetzesdekrets Nr. 194 vom 6. September 2002),<sup>39</sup> das nur eine "Verringerung der Ausgaben für das Funktionieren nichtterritorialer öffentlicher Einrichtungen und Organe" vorsieht (Art. 1, Abs. 4), hat Auswirkungen auf die Lokalregierungen. Die Durchführungsverordnungen des Wirtschafts- und Finanzministers haben nämlich Gesundheitseinrichtungen und

---

<sup>37</sup> S. C a s s e s e, Due riforme regionali: Italia e Francia a confronto, Beitrag anlässlich der Tagung über La révision du titre XII de la Constitution de 1958, Paris, 17.06.2003, 7.

<sup>38</sup> ISAE, Rapporto annuale sull'attuazione del federalismo, (Anm. 6), 51.

<sup>39</sup> Eine Zusammenstellung der neuen Vorschriften findet sich in: R. P e r e z (Hrsg.), Le limitazioni amministrative della spesa, Mailand 2003.

Krankenhäuser mit einbezogen: Sie sind mit 15 Prozent der bereitgestellten Mittel an den Ausgabenkürzungen beteiligt.

Das derzeit geltende Finanzsystem ist auch hinsichtlich der Organisation nicht befriedigend.<sup>40</sup> Verglichen mit den Organisationsregeln europäischer Staaten mit traditionell oder neuerdings dezentralisierter Struktur ist die italienische Ordnung wiederum nur unvollkommen. Es gibt zwar eine Staat-Regionen-Konferenz, aber sie ist nur ein allgemeines, kein spezifisches Organ.<sup>41</sup> Sie trifft keine bindenden Entscheidungen über den Umfang der Einnahmen, die die dezentralen Regierungen autonom einnehmen können. Dies wird auch durch die Tatsache bestätigt, dass das Haushaltsgesetz für 2003 die Einrichtung einer weiteren Kommission für die Durchsetzung des fiskalischen Föderalismus vorsieht. Man kann aber ausschließen, dass ein Kollegialorgan dieser Art die Fehler ausmerzen kann, die in den Finanzbeziehungen zwischen den Regierungen bestehen. Es wäre schon viel, wenn es die Grundprinzipien für die Koordinierung der öffentlichen Finanzen aufzeigen könnte, an die die Regionen sich halten müssen.

Was soeben dargelegt wurde, widerspricht der Tatsache nicht, dass die Finanzordnung der Gebietskörperschaften heute deutlich besser ist als vor zehn Jahren. Insbesondere für die Gemeinden steht der Satzungs- und Verordnungsautonomie die Finanzautonomie gegenüber. Auch für die Regionen hat die Schaffung größerer Handlungs- und Ermessensspielräume differenzierte Möglichkeiten für ihr Handeln, die begünstigten Personen und die Art der Deckung der finanziellen Leistungen mit sich gebracht.

Dennoch wirft die Erfüllung der den Gebietskörperschaften übertragenen Aufgaben ernste Kostenprobleme auf. Insbesondere in den Fällen, in denen die Höhe der zu erbringenden Leistungen als optimal oder wesentlich verstanden wird, sind zahlreiche Organe, insbesondere die Regionen mit Sonderstatut, nicht in der Lage, diese Kosten durch die "autonomen Einnahmen" zu decken. Dass dies Grunddienstleistungen wie Gesundheit und Verkehr betrifft, hat viele erstaunt.

Es erscheint daher sinnvoll, nach den Gründen für dieses Erstaunen zu fragen: Hier kommen Kenntnismangel, Gemeinplätze und echte Mythen zusammen.<sup>42</sup> Eine analytische Beurteilung müsste die fortbestehende Diskrepanz bei den Anteilen an Zwangsabgaben anführen. Es müsste das ziemlich unterschiedliche *rating* genannt werden, das auf den Finanzmärkten erreicht wird: Die Änderungen finden in Italien ein großes Echo, wenn sie den Staat betreffen, aber – zu Unrecht – nur ein geringes, wenn sie die Regionen betreffen. Man sollte auch nicht die Unter-

---

<sup>40</sup> Für eine Gesamtdarstellung s. M. C a m m e l l i, I raccordi tra i livelli istituzionali, in: Le istituzioni del federalismo, 2001, 6.

<sup>41</sup> Es ist eine andere Frage, ob dieses Gremium und allgemein Organe für politische Vermittlung in der Lage sind, Streitigkeiten zwischen dem Staat und den anderen öffentlichen Organen beizulegen: innerhalb von weniger als zwei Jahren, vom 08.11.2001 bis 31.12.2003, haben die Regionen und autonomen Provinzen 103 Klagen beim Verfassungsgericht eingereicht (davon 31 Organstreitverfahren) und der Zentralstaat 99 (davon 4 Organstreitverfahren).

<sup>42</sup> Neben der Studie des ISAE, Rapporto annuale sul federalismo, (Anm. 6), 150 ff. gibt es eine nützliche Broschüre von M. E s p o s i t o, Chi paga la devolution?, Bari-Roma 2003, 2, 44 ff.

schiede hinsichtlich der Verwaltungskapazität verschweigen; neuere Studien belegen darüber hinaus, dass die Reform der internen Leitung und Kontrollen nicht gleichmäßig angewendet wird.

All das erklärt zum Teil, weshalb die Gebietskörperschaften fordern, die Höhe der Finanztransfers unverändert zu lassen, und weshalb sie weiterhin Organe wie die Associazione nazionale di comuni d'Italia (ANCI) (Nationaler Verband der Gemeinden Italiens), die Union der italienischen Provinzen (UPI) und die Konferenz der Regionen für erforderlich halten, die dem Staat gegenüber als *lobbies* fungieren. Der Staat behält eine erhebliche "Macht über die Kasse", die in Zeiten wirtschaftlicher Krisen wachsen kann. Er nutzt sie durch Kassenvorschüsse, die zu Widersprüchen zwischen den Schätzungen und den tatsächlichen Ausgaben und der Nettoverschuldung der öffentlichen Verwaltungen führen. Zu den negativen Folgen, die sich daraus ergeben, gehört die unkontrollierte Macht des Wirtschafts- und Finanzministeriums.

Zwei weitere Faktoren wirken der Anpassung an die Kriterien des fiskalischen Föderalismus entgegen. Für die Gremien, die den Ausgleich vornehmen sollten, fehlt eine umfassende gesetzliche Regelung: den von der Verfassung eingerichteten Ausgleichsfonds und die dem Staat obliegenden Ergänzungsmaßnahmen. Die wesentliche Tätigkeit des Parlaments bestand wiederum nur darin, Sonderfonds einzurichten (für kleinere Inseln und für besondere Arten der Infrastruktur). Es wurde hingegen nichts unternommen, um die erforderlichen Voraussetzungen dafür zu schaffen, dass die Regionen für die Verwaltung ihrer Finanzmittel haften. Allein die Verwaltung der Gemeinden und Provinzen ist den Regeln über Zahlungsunfähigkeit unterworfen. Diese Regeln stellen einen Ersatz für den Konkurs dar und erlauben es der Zentralregierung, in Vertretung von Lokalverwaltungen zu intervenieren, die die Ausuferung von Ausgaben und Schulden nicht bremsen können; sie verhindern, dass Mittel, die für die Grunddienstleistungen am Bürger unerlässlich sind, für die Einstellung neuen Personals und unbedachte Ausgaben verwendet wird. Wenn die Regionen eigene Einnahmen haben, sprechen gute Gründe dafür, sie ebenfalls einer derartigen Regelung zu unterwerfen. Anderenfalls kommt man zu einem falschen Verständnis von "Autonomie", das zu häufig allein darin besteht, mehr Geld von der Zentralregierung zu fordern.

Die italienische Rechtsordnung ist am Ende des XX. Jahrhunderts in eine Phase tief greifender Änderungen eingetreten, die keineswegs abgeschlossen ist. Sie kann die Zentralregierung von zahlreichen Aufgaben entlasten, für deren Erfüllung sie nicht geeignet ist, um sie bürgernäher durch Lokalorgane wahrzunehmen. In der Art jedoch, in der die Reform verwirklicht wurde, kann sie Instabilität mit sich bringen, auch wenn dies bisher nicht eingetreten ist. Das ist ganz sicher eine bedeutende Tatsache, die aber nicht zur Nachlässigkeit führen darf, sondern zu vermehrter Aufmerksamkeit. Sie gibt auch keinen Anlass dazu, sich damit zufrieden zu geben, dass die grundlegenden Kriterien des fiskalischen Föderalismus fest in der Verfassung verankert sind.

#### 4. Die Anpassung der italienischen Rechtsordnung: die Perspektive der Europäischen Wirtschafts- und Währungsunion

##### A) Das Gemeinschaftsrecht der Staatsfinanzen

Das oben dargestellte Problem ist umso schwerwiegender, als Italien gerade in der Zeit, in der es intern ein neues Gleichgewicht zwischen dem Staat und den anderen Gebietskörperschaften suchte, nach außen hin Verpflichtungen einging, die sich aus der Zugehörigkeit zur Wirtschafts- und Währungsunion ergeben.

Von Anfang an (1957) hat die Europäische Gemeinschaft von den Mitgliedstaaten gefordert, gemeinsame Ziele zu verfolgen: eine beständige und ausgewogene Wirtschaftsausweitung, eine größere Stabilität, die Wahrung des Vertrauens in die Währung und das allgemeine Preisniveau. Der Vertrag von Rom verlangt von den Mitgliedstaaten die Verfolgung dieser Ziele. Ein erster Versuch, eine Koordinierung der nationalen Wirtschaftspolitiken mit der ambitionierten Hoffnung auf eine Harmonisierung zu erreichen, der Werner-Plan, wurde erst Mitte der 60er Jahre des 20. Jahrhunderts unternommen. Er ist sowohl an der ungünstigen Wirtschaftsentwicklung als auch an der mangelnden politischen Einigung gescheitert.

Die Koordinierung wurde 20 Jahre später in einem veränderten wirtschaftlichen und sozialen Umfeld erreicht, das durch die Verwirklichung des gemeinsamen Marktes geprägt war, und in dem durch die Wiedervereinigung Deutschlands bestimmten politischen Umfeld. In der Erwartung, dass ein gut funktionierender Kapitalmarkt dazu beiträgt, die Produktionsfaktoren wirksam anzuheben und Wohlstand zu schaffen, haben die europäischen Regierungen Neuerungen beschlossen, denen man mit Recht verfassungserhebliche Bedeutung zuerkennen muss. Sie haben sich auf eine gemeinsame Währungspolitik geeinigt, da sie sowohl Vorschläge für eine Konkurrenz zwischen den europäischen Währungen – *à la* Hayek – für unbefriedigend hielten, als auch Forderungen, dass die Zentralbanken aktiv in die Entwicklung eingreifen sollten. Die Währungspolitik dient dem vorrangigen Ziel der Stabilität. Sie ist von der Wirtschaftspolitik getrennt, die über die öffentlichen Haushalte geführt wird.<sup>43</sup>

Auch die nationalen Haushalte sind in die Regeln der Europäischen Union eingebunden, wobei jedoch bei der Haushaltszuständigkeit die Höhe der öffentlichen Schuldenlast von der Festlegung von Einnahmequellen getrennt wurde; letztere bleibt, im Einklang mit der europäischen Verfassungstradition, ein Vorrecht der gewählten nationalen Organe; im Übrigen ist auch wegen der strukturellen Unterschiede in der nationalen Wirtschaftspolitik der Mitgliedstaaten eine Vergemeinschaftung unmöglich; sie würde auch der Garantie unterschiedlicher Regelungen (im Bereich der Fürsorge, der Gesundheit und der Umwelt) und den Durchführungsmodalitäten widersprechen, die von den Gruppen, die die Union bilden, vorgesehen werden. Die Bestimmung über den Umfang der Verschuldung hängt hin-

---

<sup>43</sup> P. Ciocca, *La nuova finanza in Italia*, Turin 2000, 262.

gegen aufgrund eines multilateralen Kontrollverfahrens, das auf vereinbarten Standards und Kontrollen über deren Einhaltung beruht, entscheidend von der Union ab.

Grundprinzip ist, dass die Haushaltsstabilität systematisch verfolgt wird. Sie stellt einen wesentlichen Maßstab für die Tätigkeit der zentralen und lokalen öffentlichen Hand dar (ihr sind die Organe gleichgestellt, die die Fürsorgefonds leiten). Eine unverzichtbare Voraussetzung für die Stabilität der Finanzstruktur insgesamt ist es, dass auf keiner Regierungsebene ein hohes Verschuldungsniveau besteht. Um dieses Risiko auszuschließen und zu erreichen, dass jedes Land die Vorteile der einheitlichen Währung nutzen kann, stellt die Europäische Union einige Prinzipien auf: die Haushaltsharmonisierung, die mit Hilfe eines europäischen Systems integrierter Wirtschaftsdaten erreicht werden soll; das Verbot, das die Union als solche ebenso wie die Mitgliedstaaten trifft, den Lokalregierungen volle Absicherung gegen Risiken bei Zahlungsschwierigkeiten und insbesondere bei Insolvenz zu geben (*no bail-out rule*); und die Haftung der Zentralregierungen für die gesamte Wirtschaftspolitik der jeweiligen Staaten. Es handelt sich um Prinzipien, denen in den nationalen Rechtsordnungen verfassungsrechtliche Bedeutung zuerkannt werden muss.<sup>44</sup>

Es bleibt jedoch Aufgabe jedes einzelnen Staates, seine Rechtsordnung anzupassen, um die Beachtung der europarechtlichen Verpflichtungen sicherzustellen. Dabei handelt es sich um eine generelle, nicht punktuelle, an bestimmte Institutionen gebundene Verpflichtung. In Italien wird sie in Art. 117 der Verfassung bekräftigt, der das Gemeinschaftsrecht zum Maßstab der staatlichen und regionalen Rechtsetzung macht.<sup>45</sup>

## B) Die unvollständige Anpassung der italienischen Rechtsordnung

Die mangelnde Sensibilität der Rechtswissenschaft für diese Themen hat dazu beigetragen, dass die Aufmerksamkeit nicht nur von Journalisten und öffentlicher Meinung, sondern auch von Vertretern der Institutionen sich auf die quantitativen Aspekte des Haushaltsgleichgewichts konzentriert und die angeblichen Auswüchse der "Buchführung" kritisiert werden, als ob die *policy makers* von den Haushaltsdaten abweichen könnten. Außerdem wird nicht nur diskutiert, ob die Politik hinreichend auf Stabilität ausgerichtet ist:<sup>46</sup> Es wird vielmehr diskutiert, ob die ita-

---

<sup>44</sup> M. P. C h i t i, Il Trattato sull'Unione europea e la sua influenza sulla Costituzione italiana, in: Rivista italiana di diritto pubblico comunitario, 1993, 343 ff.; G. d e l l a C a n a n e a, Il Patto di stabilità e le finanze pubbliche nazionali, in: Rivista di diritto finanziario e di scienza della finanze, 2001, 559 ff.

<sup>45</sup> L. T o r c h i a, I vincoli derivanti all'ordinamento comunitario nel nuovo Titolo V della Costituzione, in: Le Regioni, 2001, 1203.

<sup>46</sup> Sie hat einen kontinuierlichen Schuldenabbau (von 124 Prozent des innerstaatlichen Bruttosozialprodukts für 1993, gegenüber 58 Prozent für 1980, danach ist eine Abnahme auf 106 Prozent für 2003 zu verzeichnen) und Defizitabbau (von 11 Prozent 1993 auf 1,8 Prozent 2001) ermöglicht.

lienische Rechtsordnung angepasst worden ist. Um das zu beurteilen, ist nicht nur eine Bewertung der Gesamtergebnisse von Bedeutung, sondern auch der Teilergebnisse, die spezifische, aber wichtige Punkte betreffen wie die Möglichkeiten der Strukturierung der Haushaltsdaten, Regeln über Schulden und Defizite und über Kontrollen.

Die gesetzliche Regelung des Haushaltswesens ist zugleich Voraussetzung für die Transparenz und Vergleichbarkeit der Finanzverwaltung. Sie wird von den Haushaltsregeln seit 1978 gefordert, ist jedoch nur teilweise verwirklicht worden. Grund dafür ist die Schwierigkeit, die nach Größe und Wirtschaftskraft unterschiedlichen Institutionen, wie die mehr als achttausend Gemeinden, zu vereinheitlichen und das traditionelle Rechnungswesen mit dem betriebswirtschaftlichen in Einklang zu bringen, das für die örtlichen Gesundheitsbehörden gilt. Nach Aussage eines leitenden Angestellten der Zentralbank "erlaubt [derzeit] die Zersplitterung des Systems der Haushaltsstatistik keine angemessene Überwachung des Zusammenhangs zwischen Planvorgaben und Ergebnissen".<sup>47</sup>

Die Anpassung ist unvollständig wegen eines missverstandenen Konzepts der Finanzautonomie, das nicht durch die Verfassungsvorschrift über die Finanzautonomie bei Einnahmen und Ausgaben gerechtfertigt ist. Die Verfassung sieht eine gesetzliche Regelung vor, auch wenn sie die Harmonisierung der öffentlichen Haushalte zu den Bereichen der konkurrierenden Gesetzgebung zählt. Sie begrenzt damit die Tätigkeit des Staates auf die Festsetzung von Grundprinzipien und ermächtigt die Regierung nicht zum Erlass von Durchführungsverordnungen (während Art. 58 des Gesetzes Nr. 388 vom 23. Dezember 2000 es einer Regierungsverordnung überließ, Kriterien für die Standardisierung und Anpassung der Haushalte der öffentlichen Verwaltungen festzulegen, auch im Wege elektronischer oder telematischer Instrumente, einschließlich der Überwachung von Ausgaben und Bedarf).

Auch die Anpassung Italiens an die von der Europäischen Union festgesetzten Prinzipien, die den Zusammenhang zwischen dem nationalen Bruttosozialprodukt und der Verschuldung und dem Defizit der öffentlichen Verwaltungen betreffen, ist nicht rechtzeitig erreicht worden. Erst ab 1999 ist ein entsprechender Rahmen von Regeln und Kontrollen geschaffen worden. Unter dem damals noch geltenden alten Art. 119 der Verfassung haben die Bestimmungen das Prinzip bestätigt, wonach die verschiedenen Abteilungen der Staatsfinanzen "zur Erreichung der Konvergenz- und Stabilitätsziele, die aus der Mitgliedschaft Italiens in der Europäischen Gemeinschaft erwachsen" beitragen und die Einschränkungen beachten, die sich daraus auf nationaler Ebene ergeben (Art. 1, Abs. 2 Gesetzesdekret Nr. 76/2000). Die Kontrolle wurde dem Schatzministerium übertragen (jetzt Wirtschafts- und Finanzministerium).

Es ist jedoch fraglich, ob die Vorschriften ein integriertes, transparentes "System" geschaffen haben. Dagegen spricht – ein Paradoxon bei einer Regelung, die

---

<sup>47</sup> G. Morcaldo, Text der Anhörung des Senats der Republik, Ausschuss für Planung und Haushalt, 26.03.2003, 17.

die Stabilität der Finanzen sichern soll – die Instabilität der Regeln, z.B. derjenigen, die den Abbau des Defizits betreffen. Die Instabilität zeigt sich auch unter dem Aspekt der Verfassungsmäßigkeit. Da die Koordinierung der öffentlichen Finanzen zu den Bereichen der konkurrierenden Gesetzgebung gehört, steht dem Staat – wiederum – nur die Festsetzung der Grundprinzipien zu. Darauf stützen sich die zahlreichen Klagen der Regionen, die bisher alle vom Verfassungsgericht im Wege der verfassungskonformen Auslegung abgewiesen wurden.<sup>48</sup>

Neben den Zweifeln über die Rechtsquelle der Regeln betrifft die grundlegende Frage deren Zweckmäßigkeit, nämlich ob sie es der Zentralregierung ermöglichen, unter Beachtung der Aufgaben, die auf regionaler und lokaler Ebene zu erfüllen sind, die Gemeinschaftsvorschriften einzuhalten. Nachdem feststeht, dass die Zentralregierung nicht entscheiden kann, muss geprüft werden, ob sie in der Lage ist, die Lokalregierungen wirksam zu kontrollieren. Die Situation ist nicht zufrieden stellend. Die "allgemeinen" Normen übertragen dem Finanz- und Wirtschaftsministerium die Überwachung der Haushaltsentwicklung. Um intervenieren zu können, ist es aber notwendig, dass die Republik als solche mit Sanktionen belegt wurde. Dies steht nicht in Einklang mit dem Grundprinzip, das die Einhaltung eines ausgeglichenen Haushalts fordert (es ist möglich, dass die Kommission einen Aufschub von einem Jahr vorschlägt, worüber der Rat entscheidet). Folglich kann der interne Stabilitätspakt nicht als das richtige Mittel angesehen werden, um die Verpflichtung zu erfüllen, die nationale Finanzordnung der europäischen anzupassen. Er führt sogar eher zum Risiko des *free riding*, das auch durch andere Unstimmigkeiten der Finanzordnung veranlasst wird.

Auch die spezifisch für den Gesundheitssektor vereinbarten Regeln sind nicht zufrieden stellend. Sie sehen vor, dass die verschiedenen Ausgabenzentren darüber entscheiden, wie die Ausstattung der wichtigsten Versorgungsebenen mit der Einhaltung der Haushaltsgrenzen vereinbart werden kann; die Regionen sorgen für die Finanzierung, der Staat übernimmt – im Haushalt – Ergänzungszuweisungen. Der Umstand, dass der Staat die Höhe der Leistungen festsetzt und in der Regel erst mit erheblicher Verzögerung die Kosten deckt, kann als unvereinbar mit der Dezentralisierung angesehen werden: nach herrschender Meinung ist dies mit dem bestehenden Unterschied der Finanzkraft pro Einwohner in den einzelnen Gebietskörperschaften zu rechtfertigen. Die Verzögerungen, mit denen die tatsächlichen Kosten geltend gemacht werden, verhindern jedenfalls eine ordnungsgemäße Rechnungsführung und folglich die Überprüfung, ob das Ziel des Abbaus des Staatsdefizits erreicht wurde.

Der Schwerpunkt des Problems verlagert sich damit auf die Kontrollen. Nachdem die Verfassungsbestimmungen, die Kontrollen des Staates über die Regionen durch entsprechende Organe erlaubt hatten, weitgehend aufgehoben sind, muss die Überprüfung über die Einhaltung eines ausgeglichenen Haushalts, auch mit Blick auf die europäischen Vorschriften, einem besonderen Organ übertragen werden. Dieses Organ muss autonom sein und muss zur Unterstützung der lokalen und

---

<sup>48</sup> Verfassungsgericht, Urteil Nr. 4/2004.

zentralen Organe tätig werden. Dieses Problem ist dadurch gelöst worden, dass die Zusammensetzung der regionalen Kontrollsektionen des Rechnungshofes durch von den Lokalregierungen ernannte Vertreter ergänzt wurde. (Art. 7, Abs. 9 des Gesetzes Nr. 131 vom 5. Juni 2003). Diese Regelung löst vielleicht das Problem des Gleichgewichts zwischen der nationalen und der lokalen Mehrheitsdemokratie<sup>49</sup> lässt aber die grundlegende Frage unbeantwortet, die die Funktion betrifft. Die Kontrollmöglichkeit liegt allein beim Rechnungshof; um sie aber wirksam zu machen, müssten mindestens drei Bedingungen erfüllt werden, die derzeit eher schwierig zu verwirklichen sind: eine wirksame Kontrolle über das Finanzgebaren der Lokalregierungen; der Wille des Rechnungshofs, diese Aufgabe wahrzunehmen, statt sich mit Kriegsrenten oder Haftungsfragen zu befassen; und dass im Rechnungshof wieder – wie zu Zeiten Cavour's – Finanzexperten sitzen, nicht nur Richter.

### C) Probleme der Verschuldung der Gebietskörperschaften

Aus Sicht der Gemeinschaft ist die verspätete und unvollständige Anpassung der nationalen Rechtsordnung dem Staat anzulasten. Das kann ihm gegenüber im Wege der multilateralen Kontrolle geltend gemacht werden, die durch den Vertrag über die Europäische Union geschaffen wurde (die strengen Verfahren, die 1997 auf Vorschlag Deutschlands angenommen, aber auf fragwürdige Art und Weise angewendet wurden, werden hier allerdings nicht berücksichtigt). Außerdem darf nicht der Schluss gezogen werden, dass die Anpassung der Rechtsordnung sich immer dann schon ergibt, wenn die Ursachen der Verzögerung innerhalb des Staates beseitigt sind. Eine genauere Analyse muss die institutionellen und kulturellen Schwierigkeiten berücksichtigen, die in den Beziehungen zwischen den Regierungsebenen bestehen. Einige dieser Schwierigkeiten verdienen besondere Aufmerksamkeit.

Zu Beginn des 21. Jahrhunderts hat sich die Haushaltslage der italienischen Lokalregierungen verschlechtert. Bezogen auf die laufenden staatlichen Nettoleistungen hatte die Verschuldung der Lokalregierungen wieder zugenommen: von 0,1 Prozent des Bruttosozialprodukts im Jahre 2000 auf das Doppelte im folgenden Jahr und 0,6 Prozent 2002; sie belief sich auf über sechs Milliarden Euro. Diese Zunahme ist vor allem durch die Regionen verursacht worden: Sie hatten im Jahr 2000 einen Gewinnsaldo von etwa 3 Milliarden und zwei Jahre später einen Minus-saldo von 2 Milliarden Euro. Die Forderung nach konstanten Ausgaben hat sich folglich als illusorisch erwiesen.

Inzwischen hat sich der Verfassungsrahmen geändert. 1994 hatte das Parlament den Lokalregierungen wieder die Zuständigkeit eingeräumt, Schulden auf dem Kapitalmarkt auf andere Weise als über Institutionen wie die Spar- und Darlehnskassen

---

<sup>49</sup> So S. Cassese, *Maggioranza e minoranza. Il problema della democrazia* in: Italia, Mailand 1995, 75 ff.

se zu machen. Im Jahr 2001 wurde diese Regelung bestätigt, auch wenn dies im Wege einer bedingten Ermächtigung geschah, die in die Verfassung aufgenommen wurde: Der letzte Absatz von Art. 119 erlaubt den Rückgriff auf die Verschuldung, aber nur, um Investitionen zu finanzieren. Unter Beachtung dieser Vorschrift haben die Lokalregierungen volle Autonomie. Dennoch stellt sich die Frage, wie man vermeiden kann, dass ein unvorsichtiger oder gar gefährlicher Umgang mit der Verschuldung Gefahren für die Stabilität mit sich bringt. Die Autonomie kann durch geeignete allgemeine Vorschriften geregelt werden: mit Anreizen und Rücksichten verschiedener Art, für die es genügend Beispiele in der neueren Rechtssetzung gibt,<sup>50</sup> sowie mit Kontrollen, die *a posteriori* ausgeübt werden und weder fiskalischer noch permissiver Art sind.

Die geltenden Regeln entsprechen diesen Anforderungen nur zum Teil. Sie zielen auf eine Strategie, die auf Stabilität und Zugang zum Kapitalmarkt ausgerichtet ist. Zu diesem Zweck sehen sie die Koordinierung durch den Staat, d.h. das Wirtschaftsministerium, vor (Art. 41 des Gesetzes Nr. 448 vom 20. Dezember 2001). Die Kriterien werden vom Wirtschaftsministerium jedoch im Verwaltungswege in Anwendung der Prinzipien und Regeln des Haushaltsgesetzes geregelt. Sie sehen vor, dass der Finanzminister bei Vorhaben mit einem Umfang von mehr als 100 Millionen Euro unter Angabe von Gründen den günstigsten Zeitpunkt für die Durchführung des Vorhabens bestimmt. Das Verfassungsgericht, das mit der Überprüfung der Verfassungsmäßigkeit dieser dem Minister zuerkannten Zuständigkeit und den entsprechenden Ausführungsmodalitäten befasst war, hat die Einwände der Regionen zurückgewiesen.<sup>51</sup> In dieser Entscheidung kann man ein – weiteres – Zeichen der Zurückhaltung, die das Verfassungsgericht derzeit übt, oder eine vorübergehende Lösung in Erwartung einer besseren Regelung sehen.

Daneben bleibt das Problem der Durchführung angesichts der Tatsache bestehen, dass die Regionen und Kommunen die vom Gesetzgeber festgelegten Ausgabengrenzen umgehen. Sie erreichen dies auf für die italienische Verwaltung typische einfallsreiche Art und Weise. Bei den Gemeinden sind im letzten Jahr die Geldmittel für allgemeine Instandhaltungsarbeiten gesunken, während diejenigen für außergewöhnliche Instandhaltung gestiegen sind. Man könnte meinen, dass dies einer erfreulichen Entwicklung entspricht. Man könnte aber auch versucht sein zu vermuten, dass in Wirklichkeit ein Teil der Ausgaben, die zunächst zu den allgemeinen Ausgaben gehörten, später auf die außerordentlichen übertragen wurde. Mit anderen Worten: Mit einem Teil der laufenden Ausgaben könnte ganz einfach – durch einen Kunstgriff – das Kapitalkonto belastet worden sein. Wenn dies so wäre, würden sich daraus zwei weitere Nachteile ergeben: Erstens, dass auf diese Weise die – als solche kritikwürdige – Beschränkung im letzten Absatz von Art. 119 der Verfassung umgangen wird, der vorsieht, dass Schulden nur für Investitionen zulässig sind. Zweitens, dass allein dadurch, dass Ausgaben auf das Kapital-

<sup>50</sup> Zum Beispiel Art. 51 des in Gesetz umgewandelten Gesetzesdekrets Nr. 269 vom 30.09.2003.

<sup>51</sup> Verfassungsgericht, Urteil Nr. 376/2003, s. Anmerkung von G. P. M a n z e l l a, L'indebitamento degli enti territoriali: disciplina e assetti, in: *Giornale di diritto amministrativo*, 2004, 5, 507 ff.

konto transferiert werden, diese Ausgaben strengerem Verfahren unterworfen sind. Die paradoxe Wirkung liegt darin, dass die Gemeinden sich damit, um etwas freiere Hand zu haben, freiwillig strengerem Verfahren unterwerfen.

## 5. Inkohärenz der Rechtsordnung, Defizite der Rechtswissenschaft

Unter diesem Punkt können nur die bereits gezogenen Schlussfolgerungen wiederholt werden. Da es weder ein einheitliches System noch eine Theorie des fiskalischen Föderalismus gibt, kann die Zuordnung einer bestimmten (in unserem Fall der italienischen) Rechtsordnung zum fiskalischen Föderalismus nur dazu dienen, sie von zentralisierten Rechtsordnungen zu unterscheiden. Dies entspricht folglich nur einer begrifflichen Klarstellung, hat aber keine Bedeutung normativer Art.

Der institutionelle Rahmen, der in Italien für die finanziellen Beziehungen zwischen Staat und Gebietskörperschaften geschaffen wurde, kann unterschiedlich beurteilt werden. Aber er stellt kein "System" im eigentlichen Sinn dar. Er beachtet nicht einmal die Kriterien des fiskalischen Föderalismus: Er ist kein System nach einem bestimmten Muster, er räumt den Lokalregierungen keine Eigenversorgung ein, und er verdunkelt die Zuständigkeiten und Verantwortlichkeiten. Kritiker behaupten zudem, dass der Grund hierfür in der unvollständigen und verspäteten Anpassung der Rechtsordnung an die neuen Verfassungsprinzipien liegt. In Wirklichkeit zeigt aber eine vergleichende Untersuchung, dass die Verfassungsbestimmungen an dem alten italienischen Übel leiden, der Festlegung von Prinzipien mehr Aufmerksamkeit zu schenken als den unerlässlichen Details, um deren Wirksamkeit sicherzustellen.

Wenn die soeben dargelegte Kritik zutrifft, brächte das Fortbestehen der Zentralisierung einen Vorteil bei der Erfüllung der Gemeinschaftsverpflichtungen. In der italienischen Rechtsordnung gibt es aber zu viele konditionierte Zuständigkeiten und Verbote im Verhältnis zu den Leitungs- und Kontrollbefugnissen und zu viele Verfechter von Ausgaben im Verhältnis zu den Kassenwarten. Insgesamt ist die dritte Dezentralisierung wegen der Art und Weise der Aufteilung von Gesetzgebung und Verwaltung, der Regeln über die finanzielle Ausstattung und insbesondere der weiteren Mängel, die sich bei der praktischen Umsetzung zeigen, mit Blick auf die Gemeinschaftsvorschriften über den Staatshaushalt eher inkohärent als paradox.<sup>52</sup>

Dem könnte man entgegenhalten, dass diese Schlussfolgerung übertrieben ist, weil sie dem nicht Rechnung trägt, was Massimo Severo Giannini als das wichtigste Prinzip der italienischen Finanzordnung definiert hat, nämlich das Prinzip des guten Sterns Italiens, wonach sich alles irgendwie regelt. Aber Giannini hat selbst hinzugefügt, dass es sich nicht mehr um ein empfehlenswertes Prinzip han-

<sup>52</sup> ISAE, Text der Anhörung im Senat der Republik, Planungs- und Haushaltsausschuss, 02.04.2003, 25.

delt, seit wir die wichtigsten Stützen unserer Geschichte verloren haben.<sup>53</sup> Nicht nur mit Blick auf unsere Enkel muss man fragen, ob Instrumente vorhanden sind, um die Verschuldung abzubauen, die in den 1960er Jahren entstanden, in den 1980ern gewachsen und in den 1990ern nur teilweise wieder unter Kontrolle gebracht worden ist. Alle Maßnahmen, die sicherstellen sollen, dass mittelfristig der Haushalt ausgeglichen ist, müssen mit Maßnahmen einhergehen, die die Ausgaben funktional (mit Blick auf die Ziele, die die Ausgaben rechtfertigen), flexibel und messbar machen.

Dies ist auch Aufgabe der Rechtswissenschaft. Es bedeutet keine Abschweifung vom Thema dieses Beitrags, kurz anzumerken, dass trotz der in allgemeinen Abhandlungen erzielten Fortschritte die Einzeldisziplinen einen Rückstand aufweisen. In einem so wichtigen Bereich wie den Staatsfinanzen hat es keine ausreichende Entwicklung gegeben. Die Spezialliteratur lässt den Einfluss der Europäischen Union außer Acht. Außerdem hat sie lange gebraucht, um den Übergang von der neutralen zur funktionalen Staatsfinanz zur Kenntnis zu nehmen und die Idee aufzugeben, dass der Staat die öffentliche Gewalt *par excellence*, wenn nicht *per definitionem* ist. Einen deutlichen Beweis hierfür kann man schon in der Bezeichnung der wissenschaftlichen Disziplin sehen, die diesen Teil der positiven Rechtssetzung betrifft: das Rechnungswesen des Staates (zu dem nun als "Anhängsel" die Gebietskörperschaften hinzukommen). Bei einem interdisziplinären Ansatz wäre es zutreffender – wie in Frankreich – den Begriff "Staatsfinanzen" zu verwenden. In einem gemeinsamen Rechtsraum müsste das Studium der öffentlichen Finanzen auf den gemeinsamen und gemeinschaftlichen Grundsätzen aufgebaut werden, um feststellen zu können, ob die Entscheidungsverfahren, die Verwaltungstechniken und die Kontrollmechanismen den Anforderungen genügen.

Summary<sup>54</sup>

## Fiscal Federalism in Italy: Some Critical Remarks

"Fiscal decentralization is in vogue", as was observed some years ago. Italy constitutes no exception to this trend. In contrast to its tradition of fiscal centralization, it has turned to devolution for several reasons: to cope with its critics in the political sphere; to improve the performance of the public sector; to enhance the transparency of financial relations among the different levels of government. To achieve these goals, after a decade of legislative reforms, the Constitution of 1948 has been modified, in such a way that – according to its advocates – fiscal federalism only needs to be duly implemented.

This article critically considers this claim. It argues, first, that there is no such thing as a single model of fiscal federalism. Indeed, when examining the traditional theories of fiscal federalism and, especially, the concrete institutional frameworks based on them, it soon be-

---

<sup>53</sup> M. S. Giannini, Osservazioni critiche sull'ordinamento della spesa pubblica, in: Lo sperpero del pubblico denaro, Mailand 1965, 91.

<sup>54</sup> Summary by the author.

comes obvious that they have a common element (the assignment of functions to the various levels of government), but they also have several distinctive elements, as far as intergovernmental grants and other tools are concerned.

Apart from this, the article argues that the new rules introduced in the Italian Constitution raise several doubts about their soundness. The functions which central and local governments must carry out are not clearly separated. It is not clear whether primary fiscal responsibility lies with the regions or with local bodies, nor whether financial compensation for poorer regions ought to take place on a horizontal or on a vertical level. Nor is there a specific body in charge of deciding these issues, such those set up in Germany and Spain.

Last but not least, the article argues that fiscal decentralization was achieved in the same period in which Italy became a member of the Economic and Monetary Union, which has required the co-ordination of macro-economic policies and the adoption of common standards and principles, such as the prohibition of excessive public deficits. As a result, central governments are responsible before the EU for the results of the public sectors of their countries. The problem in Italy is that not only are the checks carried out on the performance of the public sector inadequate, but even the information reported from the public sector is not yet sufficiently accurate and reliable. In sum, call it as you like, but “fiscal federalism” in Italy is far from being satisfactory.