



## Münchener Beiträge zur Politikwissenschaft

herausgegeben vom  
Geschwister-Scholl-Institut  
für Politikwissenschaft

---

**2013**

Rauli, Leonardo

**Der Fiskalföderalismus  
in Italien.  
Die Effekte auf die  
Fiskalautonomie der  
Gebietskörperschaften**

---

Bachelorarbeit bei  
Prof. Dr. Edgar Grande  
SoSe 2013

# **Der Fiskalföderalismus in Italien**

*Die Effekte auf die Fiskalautonomie der Gebietskörperschaften*

Bachelorarbeit für den BA-Studiengang Politikwissenschaft an der LMU München

## **Gutachter**

Prof. Dr. Edgar Grande

Geschwister-Scholl-Institut für Politikwissenschaft  
Oettingenstr. 67, Raum H110  
80538 München  
E-Mail: [grande@lrz.uni-muenchen.de](mailto:grande@lrz.uni-muenchen.de)

Leonardo Rauli  
Matrikelnummer: 10380263  
Adresse: Theresienstrasse 70, 80333 München  
Email: [leonardo.raulli@campus.lmu.de](mailto:leonardo.raulli@campus.lmu.de)  
Tel.: +49 (0) 151 644 05065

## Inhaltsverzeichnis

<b>1</b>	<b>Einleitung</b> .....	<b>3</b>
1.1	Methodisches Vorgehen .....	6
<b>2</b>	<b>Konzeptionelle Grundlage</b> .....	<b>8</b>
2.1	Bewertung der Fiskalautonomie .....	10
<b>3</b>	<b>Die Fiskalautonomie der Gebietskörperschaften 1948- 1990</b> .....	<b>13</b>
3.1	Der konstitutionelle Zustand .....	13
3.1.1	Die Regionen mit Sonderstatut.....	15
3.1.2	Die Regionen mit Normalstatut.....	16
3.2	Die Entwicklungsversuche in den achtziger Jahren .....	16
<b>4</b>	<b>Die Fiskalautonomie der Gebietskörperschaften 1990-2010</b> .....	<b>18</b>
4.1	Die ersten legislativen Veränderungen in den neunziger Jahren.....	19
4.2	Die konstitutionellen Veränderungen - der italienische Weg zum Fiskalföderalismus .....	22
4.2.1	Probleme und offene Fragen der Reform .....	23
4.3	Das Gesetz Nr. 42/2009.....	25
4.3.1	Offene Fragen und Probleme.....	26
<b>5</b>	<b>Die statistische Entwicklung</b> .....	<b>28</b>
5.1	Die Regionen mit Sonderstatut.....	28
5.2	Die Regionen mit Normalstatut.....	30
5.3	Die Provinzen .....	32
5.4	Die Gemeinde.....	33
<b>6</b>	<b>Bewertung der aktuellen Fiskalautonomie 2013</b> .....	<b>34</b>
6.1	Regionen mit Normalstatut.....	34
6.2	Provinzen.....	36
6.3	Gemeinden.....	36
<b>7</b>	<b>Fazit</b> .....	<b>38</b>
<b>8</b>	<b>Literaturverzeichnis</b> .....	<b>41</b>

## 1 Einleitung

In seiner programmatischen Rede vor dem Parlament nutzte der neue italienische Premierminister, Enrico Letta klare Worte bezüglich einer neuen politischen und fiskalischen Balance zwischen Zentrum und Peripherie in Italien. Er priorisiert die Bildung einer zweiten Kammer für die Regionen, um die Autonomie der Regionen zu stärken. In seiner Rede forderte Letta die Vollendung der Reform des Fiskalföderalismus, die vor mehr als einem Jahrzehnt begonnen wurde (Letta, 2013).<sup>1</sup>

Die Reform des Fiskalföderalismus geschah in zwei Etappen 2001 und 2009. Sie war der letzte Schritt eines komplexeren staatlichen Organisationsprozesses, der schon in den neunziger Jahren unter der Regierung Prodi begann. Die staatliche Reorganisation betraf die administrative, legislative und finanzielle Autonomie der Gebietskörperschaften (Oberbegriff für die Regionen, Provinzen und Kommunen). Der Fiskalföderalismus wurde vor allem eingeführt, um die fiskalische Autonomie der Gebietskörperschaften zu erhöhen.

Die komplizierten Beziehungen zwischen Zentrum und Peripherie in Italien sind aus vielen wissenschaftlichen Perspektiven analysiert worden. Schon 1977 analysierte der US-amerikanische Politologe Sidney Tarrow diese Beziehungen und beschrieb, wie die zahlreichen Interventionen des Zentralstaats in der Peripherie eine hohe Ineffizienz verursachten und sich ein Klientensystem entwickelte. Die größten politischen Parteien, die PCI (Partito Comunista Italiano), die DC (Democrazia Cristiana) und die PSI, (Partito Socialista Italiano), waren in dieser Zeit an der Alimentierung dieses ineffizienten Systems beteiligt. Robert D. Putnam untersucht in seinem Werk Making Democracy Work (1994) den Legitimitätsgrad des Zentralstaats und der Gebietskörperschaften und argumentierte, dass die Bürger den regionalen Regierungen eine größere Legitimität und mehr Vertrauen zusprachen als der Zentralregierung.

Die Reformen der letzten Jahre haben vor allem auf das Finanzwesen der italienischen Gebietskörperschaften große Aufmerksamkeit gelenkt. Viele Wissenschaftler, hauptsächlich aus Italien, haben sich mit den Auswirkungen der Reformen beschäftigt. Raffaele Malizia und Emanuela Tassa (2004) sehen den Weg zum Fiskalföderalismus in der Verfassungsreform von 2001 und haben die Konsequenzen für das Fiskalwesen der italienischen

---

<sup>1</sup> „Dobbiamo istituire una seconda Camera – il Senato delle Regioni e delle autonomie – con competenze differenziate e con l'obiettivo di realizzare compiutamente l'integrazione dello Stato centrale con le autonomie“. Am 19. Mai 2013 aufgerufen, unter: <http://www.regioni.it/it/show-2247/newsletter.php?id=1746>

Gebietskörperschaften rekonstruiert. Rita Perez (2010) hat die konstitutionellen Wirkungen auf die finanzielle Autonomie erforscht. In die gleiche Richtung gingen Simone Pellegrino und Stefano Piperno (2012). Sie haben versucht, die Fiskalautonomie der Gebietskörperschaften nach der Implementierung der Verfassungsreform 2009 zu quantifizieren. Carlo Garbarino (2008) analysierte die Finanzierungsformen der Gebietskörperschaften vor und nach der Verfassungsreform 2001. Aus Sicht der Forschung erscheint auch die Phase vor der Verfassungsreform sehr wichtig für das Finanzwesen der Gebietskörperschaften. Es gilt die Meinung, dass der Föderalismusprozess noch nicht völlig abgeschlossen ist (Jorio/Gambino/D'Ignazio 2009). Alberto Alesina, einer der bekanntesten Politikökonomien bezeichnete den italienischen Fiskalföderalismusversuch hingegen als „*a good idea gone wrong*“ (Alesina, 2013).

Aufgrund der Zeitspanne von mehr als zehn Jahren und der hohen Komplexität kommt an dieser Stelle die Untersuchung des Fiskalföderalismus als Ganzes nicht in Betracht. Das primäre Ziel dieser Arbeit ist es zu untersuchen, ob die Steuerautonomie der Regionen, Provinzen und Kommunen in den letzten 20 Jahren tatsächlich größer geworden ist. Sekundäres Forschungsziel ist es, die Qualität der Autonomie zu überprüfen. Dabei wird die Arbeit nur die Einnahmeautonomie und nicht die Ausgabeautonomie der Gebietskörperschaften behandeln. Der Begriff der Fiskalautonomie bezieht sich in dieser Arbeit deshalb nur auf die fiskalische Einnahmeautonomie der Gebietskörperschaften.

Die Forschungsfrage der Arbeit lautet: *Haben die Reformen zwischen 1990-2010 zu mehr Fiskalautonomie für die italienischen Gebietskörperschaften geführt?* Im Laufe der Arbeit wird versucht, die zwei folgenden Hypothesen zu verifizieren:

- *H1. Die fiskalföderalistische Reform in den 2000er Jahren hatte keine relevante Wirkung auf die Fiskalautonomie der italienischen Gebietskörperschaften.*
- *H2. Die fiskalische Autonomie der Gebietskörperschaften wird trotzdem weiterhin vom Zentralstaat begrenzt.*

*Weshalb ist das Thema der Fiskalautonomie politikwissenschaftlich relevant?* Für die politische Relevanz einer hohen oder niedrigen fiskalischen Autonomie sprechen zwei Argumente: ein generelles und ein spezifischeres. Wenn man annimmt, dass Italien, dank der Reformen in den letzten 20 Jahren, neue föderale Prinzipien kennengelernt hat, kann man die erste Begründung für die politische Relevanz aus der allgemeinen Theorie des Föderalismus

ziehen. K. C. Wheare (1963:93) zeigt sehr klar, dass die Finanzen ein wesentliches Element sind und sogar eine strukturelle Bedeutung haben:

*„The peculiar federal problem is this. The federal principle requires that the general and regional governments of a country shall be independent each of the other within its sphere, shall be not subordinate one to another but co-ordinate with each other. Now if this principle is to operate not merely as a matter of strict law but also in practice, it follows that both general and regional governments must each have under its own independent control financial resources sufficient to perform its exclusive functions. Each must be financially co-ordinate with the other”.*

Ohne ausreichende Finanzmittel können die Gebietskörperschaften ihre Aufgaben nicht wahrnehmen und jede Form eines föderalen Systems zerbricht. Diese Interpretation gilt sowohl für die politische Theorie des Föderalismus als auch für die ökonomische, wie die Beschreibung der konzeptionellen Grundlage (Kap. 2) zeigen wird. Die Politik spielt eine aktive Rolle in der Definition der Finanzen, da sie entscheidet, *„who will get what, when and how”* (Sharma, 2008:6). Aus der fiskalischen Autonomie lässt sich außerdem viel über die politische Autonomie der Gebietskörperschaft ableiten.

Weitere politikwissenschaftliche Interessen liegen natürlich in dem italienischen Fall selbst. Die Kompetenz- und Ressourcenverteilung besaß eine politische Bedeutung schon seit der Gründung des italienischen Staats im Jahr 1861 (vgl. Mangiameli, 2012). In der ersten Nachkriegszeit stritten die Parteien über die Rolle der Regionen und über den richtigen Dezentalisierungsgrad. Noch heute lässt sich die Relevanz des Themas in den Wahlprogrammen der Parteien beobachten. Alle wichtigen Parteien des politischen Spektrums bieten verschiedene Lösungen für diese Fragestellung an. Das liegt daran, dass die italienische Wählerschaft heute eine größere Sensibilität für das Thema als in der Vergangenheit zeigt.

Der Wunsch nach mehr fiskalischer Autonomie ist in Italien jedoch nicht überall gleichermaßen hoch. So ist er beispielsweise in den nördlichen stärker als in den südlichen Regionen. Die Wahlerfolge der Liga Nord (LN, Lega Nord), die als größte Triebkraft für den Fiskalföderalismus gilt, bestätigen das stärkere Interesse in den nördlichen Regionen. Zwischen Regionen unterschiedlicher politischer Farben gab es oft Fälle politischer Allianzen, um eine stärkere Lobby gegen die Zentralregierung zu bilden. Es lässt sich sagen, dass die

italienischen Parteien aus Kalkül-, Glaubens- und externen Gründen die Fiskalautonomie der Gebietskörperschaften immer reguliert haben.

Bevor das methodische Vorgehen erläutert und auf die konzeptionellen Grundlagen des Fiskalföderalismus eingegangen wird, sollen hier wichtige Begriffe erklärt werden: Wichtig ist die zwischen finanzieller Autonomie und Fiskalautonomie. Die Begriffe klingen ähnlich, stehen aber für unterschiedliche finanzpolitische Faktoren. *Die finanzielle Autonomie besteht aus dem Prozentanteil zwischen eigenen Einnahmen (steuerlich, extra-steuerlich und staatliche Transfers) und den ordentlichen Einnahmen.* Die Fiskalautonomie bezeichnet die Möglichkeit der Gebietskörperschaften, eigene Steuern zu erheben und sie zu regulieren, d.h., über Steuerpflichten und Steuerfreibetrag zu entscheiden. *Sie besteht aus dem Prozentanteil zwischen steuerlichen und ordentlichen Einnahmen.*<sup>2</sup> In der Literatur finden sich weitere Definitionen für die fiskalische Autonomie. Diese Arbeit wird jedoch diese Definition zugrunde gelegt.

## **1.1 Methodisches Vorgehen**

Wie bereits erwähnt, betrachtet die Arbeit nicht den Fiskalföderalismus als Ganzes, sondern nur die fiskalische Autonomie der Gebietskörperschaften. Das Kapitel 2 wird die konzeptionelle Grundlage vorstellen: Die wesentlichen Prinzipien und die Bestandteile des Fiskalföderalismus. Im Kapitel 2.1 wird die OECD-Klassifikation erläutert, die später im Kapitel 5 für die Bewertung herangezogen wird. In den Kapiteln 3 und 4 wird die Fiskalautonomie der Gebietskörperschaften in den Zeiträumen 1948-1990 und 1990-2010 analysiert.

Bei der Untersuchung der Fiskalautonomie der Gebietskörperschaften kommen zwei Instrumente zum Einsatz: Das erste Instrument ist die Analyse des Wortlauts der Gesetze und der italienischen Verfassung. Als zweites Instrument kommt die Auswertung statistischer fiskalpolitischer Daten zur Autonomie zum Einsatz. Die Arbeit wird deshalb sowohl einen qualitativen als auch einen quantitativen Ansatz haben.

---

<sup>2</sup> Eigene Übersetzung. Die gegebene Definition stammt aus der ISTAT-Internetseite (Istituto Nazionale di Statistica). Am 13. Mai 2013 aufgerufen, unter: [http://seriestoriche.istat.it/fileadmin/allegati/Finanza\\_degli\\_enti\\_locali/Pdf/22\\_Glossario.pdf](http://seriestoriche.istat.it/fileadmin/allegati/Finanza_degli_enti_locali/Pdf/22_Glossario.pdf).

Warum wird die Fiskalautonomie in zwei getrennten Zeiträumen analysiert? *Der Zeitraum 1948- 1990 ist wichtig für die Arbeit, weil er die Ausgangsbedingungen der Autonomie beschreibt.* In dieser Phase hatte sich der Gesetzgeber für eine volle zentralisierte Kontrolle entschieden. Die Gebietskörperschaften waren von staatlichen Transfers sehr abhängig und ihre legislative und fiskalische Autonomie war noch sehr gering ausgebildet. Die Reformversuche in den achtziger Jahren änderten die Situation nicht und das Modell ging bis die ersten neunziger Jahre weiter. *Der Zeitraum 1990- 2010 beantwortet die Frage, was sich mit der Einführung des Fiskalföderalismus verändert hat und was erreicht wurde.* Hierfür werden die legislativen und konstitutionellen Veränderungen beschrieben. Außerdem werden die Gründe und die Ereignisse erläutert, die zum staatlichen Reorganisationsprozess geführt haben. *Das Kapitel 5 betrachtet die Entwicklung der fiskalischen Autonomie anhand von Statistiken.* Dafür werden Statistiken und Graphiken aus ISTAT verwendet. *Das Kapitel 6 beantwortet die Frage, wie die Veränderungen zu bewerten sind?* Der Autonomiegrad der aktuellen Fiskalautonomie im Jahr 2013 wird anhand der OECD-Kriterien bewertet. Im Kapitel 7 werden die Ergebnisse der Untersuchung zusammengefasst und in Bezug zur Forschungsfrage gesetzt.



## 2 Konzeptionelle Grundlage

Das folgende Kapitel zeigt, wie das Thema und die Problematik der Ressourcenverteilung zwischen Zentrum und Peripherie in der Literatur behandelt worden sind. Damit hat die klassische Theorie des Fiskalföderalismus sich stark beschäftigt. Zunächst sollen kurz die Grundannahmen des Fiskalföderalismus und die Rolle der fiskalischen Autonomie in der Theorie dargestellt werden.

Die Theorie des Fiskalföderalismus basiert auf der Theorie der öffentlichen Finanzen und dem Dezentralisierungstheorem von Wallace Oates (1972). Die Theorie der öffentlichen Finanzen entstand in den fünfziger Jahren in den USA, wo schon damals stark eine Debatte über eine effiziente Steuerverteilung zwischen Zentrum und Peripherie geführt wurde. An dieser Diskussion nahmen wichtige Ökonomen teil, wie Paul Samuelson (1954), Charles Tiebout (1956) und Richard Musgrave (1959).

Im Mittelpunkt der ökonomischen Theorie des Föderalismus steht die effiziente Allokation der öffentlichen Güter und Dienstleistungen für die Bürger innerhalb eines ökonomischen Systems. Richard Musgrave (1959) unterteilte die Aufgaben des Staates in die Allokations-, die Distributions- und Stabilisierungspolitik. In der Allokationspolitik muss der Staat den Bürgern öffentlichen Gütern und Dienstleistungen bereitstellen und sie versorgen. Die Distributionspolitik umfasst die notwendigen Korrekturen mittels eines Steuer- und Transfersystems innerhalb einer Volkswirtschaft. Die Stabilisierungspolitik betrifft die makroökonomischen Rahmenbedingungen wie Währungsstabilität und Beschäftigungsprogramme, die vom Staat definiert werden müssen. Charles Tiebout (1956) prägte den Begriff „*local public good*“.<sup>3</sup> Innerhalb einer Föderation stellen Regionen bzw. Gebiete lokale öffentliche Güter unterschiedlicher Art und mit differierenden Steuersätzen. Das führt zu einer inneren Migration der Bürger, die sich für das Gebiet entscheiden, welches ihrem Nutzenprofil am besten entspricht. Tiebouts Modell wird auch als Wettbewerbsföderalismus bezeichnet. Wallace Oates behauptete in seinem Dezentralisierungstheorem (1972), dass bestimmte öffentliche Güter sowie Dienstleistungen dezentral am effizientesten bereitgestellt werden. Damit die Gebietskörperschaften ihre gegebenen Aufgaben völlig ausführen können, ist es ihnen eine fiskalische Autonomie zu sichern. Warum ist die Allokation effizienter, wenn sie dezentral ist? Oates argumentiert (1972:35):

---

<sup>3</sup> Übersetzt: „lokales öffentliches Gut“.

*„it will always be more efficient (or at least as efficient) for the local governments to provide the Pareto-efficient levels of output for their respective jurisdiction than for the central government to provide any specified and uniform level of output across all jurisdictions“.*

In der ersten Phase ihrer Entwicklung charakterisierte sich die Theorie des Fiskalföderalismus als Kontraposition zum Dezentralisierungs- und Zentralisierungsprozess. Seit den neunziger Jahren konzentrierte sich die Debatte stärker auf die Komplementarität dieser Prozesse (Sharma, 2005:175-176). C. J. Sharma (2008) bezeichnet den Fiskalföderalismus als dynamischen Prozess, in welchem die Funktionen und Ressourcen kontinuierlich zwischen Zentrum und Peripherie balanciert werden mit dem Ziel, die gute Regierungsführung für die Bürger zu garantieren: *„The final aim is not to decentralize just for sake of it but to ensure good governance“* (Sharma, 2008:2).

### **Mit welchen Mitteln und in welcher Weise sollten die lokalen Regierungen finanziert werden?**

Das ist die zentrale Fragestellung sowohl in dieser Arbeit als auch in der Fachliteratur, da, wie schon erwähnt, die Subnationalregierungen ohne adäquate finanzielle Mittel ihre Funktionen nicht ausüben könnten. Die Fachliteratur bietet dafür verschiedene Erklärungen an. In Musgraves Theory of public finance (1959) sollten die subnationalen Regierungen eigene finanzielle bzw. fiskalische Mittel *„independent subnational taxation“* haben, weil sie nur dadurch eine stärkere subnationale Autonomie erreichen können. Nach Oates sind staatliche Transfers ein notwendiges Element, um die Äquität und die Effizienz des Systems zu garantieren. Sie haben hauptsächlich drei Funktionen: 1) Internalisierung der *„spillover benefits“* auf andere Gebiete, 2) die Ausgleichsfunktion und 3) die allgemeine Verbesserung des Steuersystems. Die Literatur mit Oates (1999) nennt außerdem das sog. *„tax-assignment problem“*, das sich mit der Frage beschäftigt, welche steuerlichen Einnahmen an die Lokalregierungen gehen sollen und welche an die Zentralregierung. Für die Literatur sollten die Lokalregierungen meistens von *„benefit taxes“* wie Vermögenssteuer und Nutzungsgebühren abhängig sein. Der Zentralstaat und eventuell auch höhere Lokalregierungen, wie zum Beispiel die Regionen, sollten von einer Steuerprogression auf das Einkommen *„progressive income taxes“* abhängig sein (Oates, 2005). Es werden jedoch viele Vermutungen über die Mittel, die den Gebietskörperschaften garantiert werden sollen. Allgemein lässt sich sagen, dass die Literatur keine einzige Lösung anbietet. Mit welchen

Mitteln und in welcher Weise die lokalen Regierungen finanziert werden sollen, ist von den Zielen abhängig, die „*policy makers*“ erreichen möchten und solche Ziele sind unterschiedlich vom Land zu Land. In diesem Kapitel wurden die wesentlichen Aspekte des Fiskalföderalismus beschrieben und es wurde deutlich gemacht, dass die fiskalische Autonomie ein wichtiger und viel diskutierter Bestandteil der Theorie des Fiskalföderalismus ist.

## **2.1 Bewertung der Fiskalautonomie**

Im vorangegangenen Kapitel wurde die Relevanz der Steuerautonomie für die subnationalen Regierungen in der Theorie des Fiskalföderalismus erläutert. Das folgende Kapitel beantwortet die Frage, wie die Fiskalautonomie zu bewerten ist.

Seit vielen Jahren beschäftigt sich die OECD mit der Klassifizierung der steuerlichen Autonomie in den OECD-Ländern. Die OECD nutzt eine offizielle Taxonomie, die aus fünf Kategorien und dreizehn Unterkategorien in absteigender Ordnung besteht. Ursprünglich stammte die Taxonomie aus der Arbeit von Blöchliger und King (2006). In der Kategorie „a“ stehen alle Situationen, in denen die SCGs (sub-central governments) volle Steuererhebungsmacht besitzen. Die Unterkategorien „a.1“ und „a.2“ differenzieren, ob die SCGs verpflichtet sind, eine höhere Regierungsebene für die Parametermodifizierung zu konsultieren oder nicht. Die Kategorie „b“ ist ebenfalls in zwei Unterkategorien eingeteilt. In der Kategorie „b.1“ hat die sub-nationale Regierung das Recht, den Steuersatz ohne Grenzen zu modifizieren. Wird der Zuschlag der SCGs durch die Zentralregierung in einem Intervall begrenzt, wird die SCG in die Kategorie „b.2“ eingeordnet. Die Kategorie „c“ gliedert sich in drei Unterkategorien. Kategorie „c.1“: die SCGs können über die Steuerabsetzung und Steuerfreibetrag entscheiden; „c.2“: die SCGs können die Steuerabsetzung und Steuervergünstigung erlauben; „c.3“: die SCGs können die Steuerabsetzung, den Steuerfreibetrag und Steuergutschrift festlegen. Die Kategorie „d“ betrifft die Vereinbarungen über Steuerverteilungen zwischen der Zentralregierung und den SCGs. „d.1“: Die SCGs dürfen den Anteil an öffentlichen Einnahmen determinieren; „d.2“: der Anteil an öffentlichen Einnahmen kann nicht ohne die Zustimmung der SCGs verändert werden; „d.3“: der Anteil an öffentlichen Einnahmen ist in der Legislatur bestimmt, eine höhere Regierungsebene kann einseitig über eine Veränderung entscheiden, allerdings nur einmal im Jahr; „d.4“: eine höhere Regierungsebene entscheidet über den Anteil an öffentlichen Einnahmen einmal im

Jahr. In der Kategorie „e“ werden der Steuersatz und die Grenzen nur vom Staat festgelegt. Die beschriebenen Kategorien sind in der Tabelle 1 noch einmal präsentiert:

Tabelle 1:

a.1	The recipient SCG sets the tax rate and any tax reliefs without needing to consult a higher level government.
a.2	The recipient SCG sets the rate and any reliefs after consulting a higher level government.
b.1	The recipient SCG sets the tax rate, and a higher level government does not set upper or lower limits on the rate chosen.
b.2	The recipient SCG sets the tax rate, and a higher level government does sets upper and/or lower limits on the rate chosen.
c.1	The recipient SCG sets tax reliefs – but it sets tax allowances only.
c.2	The recipient SCG sets tax reliefs – but it sets tax credits only.
c.3	The recipient SCG sets tax reliefs – and it sets both tax allowances and tax credits.
d.1	There is a tax-sharing arrangement in which the SCGs determine the revenue split.
d.2	There is a tax-sharing arrangement in which the revenue split can be changed only with the consent of SCGs.
d.3	There is a tax-sharing arrangement in which the revenue split is determined in legislation, and where it may be changed unilaterally by a higher level government, but less frequently than once a year.
d.4	There is a tax-sharing arrangement in which the revenue split is determined annually by a higher level government.
e	Other cases in which the central government sets the rate and base of the SCG tax.

Quelle: Blöchliger-King (2006:10)

Blöchliger und Petzold (2009) haben einen Aspekt der OECD-Taxonomie vertieft und hier vier Kriterien gefunden, um den Unterschied zwischen Steuer-Beteiligungen (*Tax-sharing*) und staatlichen Transfers (*Intergovernmental-grants*) zu definieren. Ihre Studie wird später hilfreich, um die Qualität der fiskalischen Autonomie der italienischen Gebietskörperschaften besser zu verstehen. Bei den vier Kriterien (Blöchliger/Petzold, 2009a.:4) handelt es sich um:

„- *Risk sharing*: Is the amount of revenue allocated to the sub-central level strictly related to total tax revenue (e.g. as a given share of annual tax revenue), i.e. does the

sub-central level of government fully bear the risk of tax revenue slack and fluctuations?

- *Un-conditionality*: Is sub-central government free to use the revenue allocated, i.e. are the revenues unconditional (non-earmarked)?

- *Formula stability*: Is the revenue share between the central and the sub-central government predetermined in advance and not changed in the course of a fiscal year?

- *Individual proportionality*: Is the revenue share of each sub-central government strictly related to what it generates on its own territory, i.e. is there no horizontal redistribution or fiscal equalisation across sub-central governments?'

Die ersten drei Kriterien beziehen sich auf die vertikale Dimension, das bedeutet auf die Dimensionen zwischen Staat und SCGs, das vierte bezieht sich auf die horizontale Dimension, d.h. auf die Dimension zwischen den SCGs. Laut Blöchliger und Petzold müssen die Kriterien nur bei Elementen angewendet, die unter der Kategorie „d“ klassifiziert sind, da die Kategorien „a“, „b“, „c“ automatisch als eigene Steuermittel der Sub-nationalen Ebenen „sub-central taxes“ zu verstehen sind. Die Kategorie „e“ wird stattdessen sofort als staatlicher Transfer angesehen. Die Anwendung der vier Kriterien zeigt folgende Ergebnisse:

Falls die Vereinbarung zwischen Zentralstaat und SCGs (oder nur unter den SCGs) alle vier Kriterien erfüllt, handelt es sich um eine Steuer-Beteiligung im engeren Sinn „strict tax sharing“.

- Falls die Vereinbarung die ersten drei aber nicht das vierte erfüllt, wird die als einfache Beteiligung „tax sharing“ bezeichnet.
- Falls die Vereinbarung die ersten drei Kriterien nicht erfüllt, wird dies als „intergovernmental grant“ bezeichnet.

### **3 Die Fiskalautonomie der Gebietskörperschaften 1948-1990**

Das Kapitel 2 hat die fiskalische Autonomie in der allgemeinen Theorie konzeptualisiert. Kapitel 3 wird den Ausgangspunkt der Fiskalautonomie der italienischen Gebietskörperschaften rekonstruieren. Zunächst werden die signifikantesten Artikel für die Definition der lokalen Autonomie innerhalb des Zeitraums zwischen 1948-1990 erklärt. Wichtig für die Arbeit ist die Unterscheidung zwischen Regionen mit Sonderstatut und Regionen mit Normalstatut, auf die in Kapitel 3.1.1 und 3.1.2 eingegangen wird.

Bevor nun der konstitutionelle Zustand analysiert wird, scheint es sinnvoll, eine Deskription der politischen Situation in den Jahren nach dem Zweiten Weltkrieg vorzunehmen. Nach der ersten demokratischen Wahl im Jahre 1948 zogen die politischen Kräfte ins Parlament, die den Widerstandkampf gegen den Nazifaschismus geführt hatten. Dazu zählen die Christdemokraten (DC), die Kommunisten (PCI), die Republikaner (PRI) und die Liberalen (PSI). Die genannten politischen Fraktionen hatten unterschiedliche Visionen für die Ausgestaltung der Republik. In den Jahren 1946-1948, während der Formulierung der Verfassung, bezogen die Parteien unitarische und regionalistische Positionen. Die PCI war zum Beispiel gegen die Einrichtung der Regionen, da die soziopolitischen Reformen ihrer Ansicht nach am besten vom Zentralstaat durchgeführt werden sollten. Die Einrichtung der Regionen fasste die PCI als Behinderung der Reformen und generell als Gefahr für die italienische Vereinigung auf, im Gegensatz zur DC und PRI, die sich dafür aussprachen (Mangiameli, 2012; Sartori, 1982).

#### **3.1 Der konstitutionelle Zustand**

Als Synthese dieser unterschiedlichen Positionen wurde die italienische Verfassung durch den Art. 5, der zu den ersten 12 Artikeln gehört, ergänzt. In der Verfassung sind die ideologische Grundlage des Staates und seine programmatischen Voraussetzungen festgeschrieben.<sup>4</sup> Zum ersten Mal in der Geschichte Italiens wurde eine Kompatibilität zwischen der regionalen Autonomie und nationalen Integrität vorgesehen. Dadurch wollten die Gründerväter die Einrichtung eines zu stark zentralisierten Staats vermeiden und gleichzeitig die Idee einer autarken Gebietskörperschaft ablehnen (Mastromarino, 2012).

---

<sup>4</sup> *Art. 5, italienische Verfassung*: Die eine unteilbare Republik anerkennt und die örtlichen Selbstverwaltungen fördert; sie verwirklicht in den Dienstbereichen, die vom Staate abhängen, die weitgehendste Dezentralisierung der Verwaltung; sie passt sich den Grundsätzen und Formen ihrer Gesetzgebung, den Erfordernissen der Selbstverwaltung und Dezentralisierung an.

Um die Autonomie der Regionen zu verstehen, ist außerdem Art. 23 der Verfassung wichtig. Er bestimmt, dass eine Steuer nur auf gesetzlicher Grundlage eingeführt werden kann und dass ein entsprechendes zentralstaatliches Gesetz die Wesenszüge dieser Steuer zu spezifizieren hat (Della Cananea, 2005).<sup>5</sup> Der V. Titel der Verfassung über die Regionen, Provinzen und Gemeinden bleibt dabei am wichtigsten, da er der wahre Ausgangspunkt bei der Definition der Kompetenzen und Ressourcen der Gebietskörperschaften ist. In dem Abschnitt (Art. 114-130) sind die Beziehungen zwischen Zentralstaat und Gebietskörperschaften reguliert. Art. 114 lautet: „*die Republik gliedert sich in Regionen, Provinzen und Gemeinden*“. Schon aus diesem Wortlaut wird eine sehr vertikale und hierarchische Staatsorganisation in der Funktions- und Ressourcenverteilung impliziert. Die Kompetenzbereiche der Regionen werden im Art. 117 beschrieben. Nach Art. 117 müssen die Regionen Gesetzesbestimmungen im Rahmen der von Staatsgesetzen festgelegten Grundsätze erlassen.<sup>6</sup> Die Ressourcen der Gebietskörperschaften sind im Art. 119 benannt.<sup>7</sup> Damals sah die Verfassung drei Finanzierungsformen vor: eigene Steuern, Beiträge durch Staatseinnahme und eigenes Vermögen. Für benachteiligte Regionen waren besondere staatliche Leistungen zur Milderung der wirtschaftlichen und sozialen Unterschiede vorgesehen (Onida, 1989). Die zentrale und führende Rolle des Staates ergibt sich auch aus Art. 127.<sup>8</sup> Aus dem Wortlaut des V. Titels scheint die vertikale Hierarchie des Staats sehr klar. Trotz des originellen Plans der Gründerväter existiert keine Gleichstellung zwischen dem Zentralstaat und den verschiedenen Staatsebenen. Es lässt sich, dass Art. 5 keine reale Anwendung in dieser Phase fand. Als Konsequenz dieser vertikalen, hierarchischen Organisation mussten die Regionen auf der

---

<sup>5</sup> *Art. 23, italienische Verfassung*: Persönliche oder vermögensrechtliche Leistungen können nur aufgrund eines Gesetzes auferlegt werden.

<sup>6</sup> *Art. 117, italienische Verfassung*: Die Region erlässt für folgende Sachgebiete Gesetzesbestimmungen im Rahmen der von Staatsgesetzen festgelegten Grundsätze unter der Voraussetzung, dass diese Bestimmungen mit dem staatlichen Interesse und mit jenem anderer Regionen nicht im Widerspruch stehen [...].

<sup>7</sup> *Art. 119, italienische Verfassung*: Die Regionen haben finanzielle Autonomie in den durch Gesetze der Republik festgelegten Formen und Grenzen; diese Gesetze stimmen sie mit den Finanzen des Staates, der Provinzen und der Gemeinden ab. Den Regionen werden eigene Steuern und Anteile der Staatssteuern nach den Erfordernissen der Regionen für die zur Ausübung ihrer ordentlichen Befugnisse notwendigen Ausgaben zugewiesen. Um bestimmte Zwecke zu erreichen und insbesondere um dem Süden und den Inseln einen wirtschaftlichen Auftrieb zu geben, weist der Staat durch Gesetz einzelnen Regionen Sonderbeiträge zu. Die Region hat gemäß den durch Gesetz der Republik festgelegten Vorschriften ein eigenes Domänengut und Vermögen.

<sup>8</sup> *Art. 127, italienische Verfassung*: Überschreitet ein Regionalgesetz nach Ansicht der Regierung die Zuständigkeit der Region, so kann die Regierung innerhalb sechzig Tagen nach seiner Veröffentlichung die Frage der Verfassungsmäßigkeit vor dem Verfassungsgerichtshof aufwerfen. Verletzt ein Staatsgesetz oder Akt mit Gesetzeskraft des Staates oder einer anderen Region nach Ansicht einer Region deren Zuständigkeiten, so kann sie innerhalb sechzig Tagen nach Veröffentlichung des Gesetzes oder des Aktes mit Gesetzeskraft die Frage der Verfassungsmäßigkeit vor dem Verfassungsgerichtshof aufwerfen.

Basis des Legalitätsprinzips agieren. Das heißt, nachdem der Staat „*die Formen und Grenzen der finanziellen Autonomie*“ festgestellt hat, können die Regionen sie nur ausüben (Mastromarino, 2012). Die unteren Ebenen, wie Provinzen und Gemeinden, waren sowohl vom Staat als auch von den Regionen begrenzt.

### **Mit welchen eigenen Einnahmen konnten die Provinzen und Kommunen tatsächlich rechnen?**

Darüber gibt es fast keine Aussagen. Allerdings lässt sich sagen, dass beide Gebietskörperschaften eigene Abgaben und Gebühren erhoben, bis im Jahre 1973 die Steuerreform durchgeführt wurde. Im Zuge dieser Reform wurden zahlreiche Abgaben und Gebühren gelöscht und durch ein Transfersystem ersetzt (Garbarino, 2008; Malizia/Tassa, 2004). Die Geschichte der Regionen und ihrer fiskalischen Autonomie ist komplexer als die der Provinzen und Kommunen. An dieser Stelle soll es einen tieferen Einblick in die Regionen geben und der bedeutende Unterschied zwischen Regionen mit Sonderstatut und Normalstatut gemacht werden.

#### **3.1.1 Die Regionen mit Sonderstatut**

Die oben genannten Prinzipien gelten als breiterer Rahmen, bei der spezifischeren Betrachtung der Autonomie der Regionen, wird deutlich, dass schon seit 1948 große konstitutionelle Unterschiede zwischen den italienischen Regionen existierten. Art. 116 und weitere konstitutionelle Gesetze verliehen fünf Regionen ad hoc ein Sonderstatut („*Regioni a statuto speciale*“).<sup>9</sup> Warum diese Regionen mit Sonderstatut überhaupt kreiert wurden und aus welchen Elementen das Sonderstatut besteht, wird im Folgenden erläutert. Die Gründe dieses Privilegs liegen in linguistischen, kulturellen und geographischen Gegebenheiten (Köppel, 2007). Alle fünf Regionen sind Grenzgebiete mit linguistischen Minderheiten oder Inselgebiete. Sie bekamen administrative, legislative und fiskalische Vorteile. Aufgrund dieser Vorteile konnten die Regionen mit außerordentlichem Statut schon bald nach 1948 ihre Lokalautonomie zur Geltung bringen (Giarda, 2002). Von Anfang an war der Autonomiegrad dieser Regionen konstitutionell und finanziell höher als in den Regionen mit Normalstatut.

---

<sup>9</sup> *Art. 116, italienische Verfassung*: An Sizilien, Sardinien, Trentino-Südtirol, Friaul-Julisch Venetien und Aostatal werden besondere Formen und Arten der Autonomie gemäß Sonderstatuten verliehen, die mit Verfassungsgesetzen genehmigt werden.



### 3.1.2 Die Regionen mit Normalstatut

Obwohl die Verfassung schon vor mehr als 20 Jahren verabschiedet worden war, hatten die 15 Regionen mit Normalstatut bis zum Jahre 1970 de facto keine administrative und finanzielle Autonomie; sie waren lediglich geographische Entitäten. Augusto Barbera (2007) hat die territoriale Definition als ein offenes Kapitel der Verfassung bezeichnet. Pizzorusso (1999:90) definierte die spätere Einrichtung der Regionen mit Sonderstatut als „eine der auffälligsten Missachtungen der Verfassung“. Mit dem Argument des „nationalen Interesses“ entzog der Staat den Regionen die vorgesehenen Funktionen und die benötigten Finanzmittel. Das nationale Interesse muss im Zusammenhang mit den damaligen politischen Streitigkeiten der Parteien gesehen werden. Die von Christ-Demokratischen (DC) geführte Zentralregierung hatte kein Interesse an einer Beschneidung ihres Einflusses (Köppl, 2007). Diese schwere Missachtung wurde erst in den siebziger Jahren gefüllt und wurden die regionalen Regierungen zum ersten Mal gewählt. Die Reform der Regionen im Jahre 1970 legte dann die 15 Regionen mit Normalstatut fest, die im Art. 131 namentlich in die Verfassung eingetragen worden sind.<sup>10</sup> Die Regionalwahl erfolgte hauptsächlich aufgrund folgender Gesetze: *Nr. 108/1968* (Pizzorusso, 1999:91) und *Nr. 281/1970*, das Finanzwesen der Regionen regulierte und hauptsächlich die Finanzierung der Gebietskörperschaften durch ein Transfersystem (*finanza derivata*) ermöglichte. Für die Regionen mit Normalstatut war die Möglichkeit, eigene finanzielle Mittel zu sammeln, lediglich symbolisch (Garbarino, 2008). Dazu zählten die Kraftfahrzeugsteuer, Steuer für die Nutzung öffentlicher Orte und Gebühren aus anderen Regionalgenehmigungen.<sup>11</sup>

### 3.2 Die Entwicklungsversuche in den achtziger Jahren

Wie oben erwähnt, galt das Transfersystem für alle Gebietskörperschaften nach der Steuerreform 1973. Es gab jedoch zaghafte Versuche, das Transfersystem zu revidieren. Der parlamentarische Ausschuss für die Beziehungen zwischen Staat und Regionen (sog. Bassanini-Ausschuss) erarbeitete im Jahre 1982 neue Entwürfe. Deren grundlegende Idee war es, das Transfersystem vom Staat zu Regionen dauerhaft zu halten, aber mit einem größeren

---

<sup>10</sup> Es handelt sich um Piemont; Lombardei; Venetien; Ligurien; Emilia-Romagna; Toskana; Umbrien; Marken; Latium; Abruzzen; Molise; Kampanien; Apulien; Basilicata und Kalabrien.

<sup>11</sup> Das *Gesetz Nr. 281/1970* lautete: „Alle Regioni sono attribuiti i seguenti tributi propri: a) imposta sulle concessioni statali dei beni del demanio e del patrimonio indisponibile; b) tassa sulle concessioni regionali c) tassa di circolazione d) tassa per l'occupazione di spazi e aree pubbliche. (...)“.

Verantwortungsgrad der Regionen. Der Ausschuss lieferte drei Umsetzungsmöglichkeiten (Garbarino, 2008):

- 1) Die Einrichtung zweier Fonds: ein größerer für die aktuellen Ausgaben und ein kleinerer für Sonderprojekte.
- 2) Die Einrichtung zweier Fonds gleicher Größe: einer für die Finanzierung der normalen Ausgaben, der andere für die Deckung der Sektor-Ausgaben.
- 3) Die Einrichtung zweier Fonds: der erste für die Finanzierung der normalen Ausgaben und der zweite für nationale Investitionen.

Diesen drei Alternativen liegen zwei Prinzipien zugrunde: Das erste entspricht dem konstitutionellen Diktat eines gemeinsamen Ausgabenfonds der Regionen. Das zweite ist, dass die Regionen die finanziellen Mittel zurückzahlen müssen, die sie eventuell vom Staat extra bekommen (Garbarino, 2008). Dieser Entwurf des Bassanini-Ausschusses ist aber nie in ein Gesetz übergegangen. Anders als ein Entwurf der Finanzminister aus dem Piemont, der Lombardei, Venetiens, der Emilia-Romagna, der Toskana, der Abruzzen und Apuliens. Die grundlegende Idee dieses Entwurfes aus dem Jahre 1982 war es, einen großen Fonds als Finanzierungskanal für die Regionen zu nutzen, aus dem alle regionalen Ausgaben gedeckt werden müssen. Der entscheidende Mechanismus war die Verbindung des Fonds mit dem BIP. In Fällen, in denen das BIP niedriger als die Schätzungen ist, muss der Staat die fehlende Quote garantieren (Di Renzo, 1996). Nach diesem Entwurf passierten keine signifikanten Änderungen der Rechtsordnung bis die neunziger Jahre. Die legislativen Änderungen in den achtziger Jahren bestätigten das früher betriebene Modell von staatlichen Transfers und erweiterten auf in keinem Fall die fiskalische Einnahmeautonomie für die Gebietskörperschaften, obwohl diese durch den ersten Verfassungsrahmen garantiert war (Putzolu, 1996). Die politischen Kräfte hatten kein Interesse daran, die staatliche Struktur und die bestehende Autonomie zu ändern.

#### 4 Die Fiskalautonomie der Gebietskörperschaften 1990-2010

Wie in der Phase zwischen 1948-1990 soll der Beschreibung der Fiskalautonomie der Gebietskörperschaften zwischen 1990-2010 die Darstellung des politischen Hintergrunds vorangehen.

Der Anfang der neunziger Jahre ist eine traumatische Zeit für die italienische Politik. Die seit dem Ende des Zweiten Weltkriegs führenden Parteien wurden von einem epochalen Skandal betroffen und ausgelöscht. Eine umfangreiche juristische Untersuchung, sog. „*Manipulite*“ (saubere Hände), zeigte die Verbindung der politischen Parteien zu zahlreichen Straftaten, wie Korruption, Amtsmissbrauch und illegale Finanzierung der Parteien. Der Skandal war so groß, dass er zum Ende der Ersten Republik führte (Huyseune, 2002). Dieser Fakt bildete zusammen mit der staatlichen Überzentralisierung und Jahrzehnten, in denen viele Regionen, Provinzen und Kommunen ein schlechtes Management der staatlichen Ressourcen betrieben haben und oft systematisch vom Staat finanziell gerettet werden mussten, die Basis für den Reorganisationsprozess Italiens. Hier spielte die Lega Nord die prominenteste Rolle. Sie kanalisierte den Protest der reichen nördlichen Regionen gegen die Überzentralisierung und Ineffizienz des italienischen Staats. In wenigen Jahren erreichte sie eine feste Repräsentanz im nationalen Parlament, wo sie den Druck zu mehr Devolution ausübte (Huyseune, 2002). Es lassen sich noch mindestens zwei weitere Faktoren benennen, die indirekt am Reorganisationsprozess mitgewirkt haben. Das ist zum einen die Krise des Europäischen Währungssystems zwischen 1991-1992 und zum anderen der Abschluss des Maastrichter Vertrags im Jahre 1992. Eine ausführlichere Beschreibung dieser beiden Ereignisse ist an dieser Stelle nicht notwendig, aber für diese Arbeit ist es wichtig, daran zu erinnern, dass sich die Italienische Republik mit der Globalisierung und einer tieferen europäischen Integration konfrontiert sah. Noch ein wichtiger Fakt, um das italienische Bedürfnis nach einer staatlichen Reorganisation zu verstehen, ist die Europäische Charta der kommunalen Selbstverwaltung, ein völkerrechtlicher Vertrag, der die politische, administrative und finanzielle Autonomie der Gebietskörperschaften vorsieht. Italien gehört zu den Ländern, die die Charta im Jahre 1985 unterschrieben haben. Mit der Verabschiedung des *Gesetzes Nr. 439/1989* ratifizierte Italien offiziell den völkerrechtlichen Vertrag (Vesperini, 2010). Die politische und wirtschaftliche Komplexität der ersten Hälfte der neunziger Jahre erlaubte jedoch keine radikale Reform der staatlichen Organisation. Italien stand aber nicht alleine vor einem Reorganisationsprozess, auch andere traditionelle

Zentralstaaten wie Großbritannien und Frankreich waren in diesen Jahren mit der Aufgabe eines Transformationsprozesses konfrontiert (Longobardi, 2011).

Unter der ersten Prodi-Regierung (1996-1998) begann der sog. Administrativföderalismus. Dies war der erste konkrete Schritt in Richtung einer neuen Staatsorganisation (Perez, 2010). Der Reorganisationsprozess erlebte eine entscheidende Phase mit der Modifizierung des V. Titels der Verfassung. Nach diesem Schritt ist der Begriff Fiskalföderalismus immer mehr von der politischen Klasse und in der breiten Öffentlichkeit benutzt worden. Das war ein sehr ambitioniertes Projekt, welches gemeinsam von allen politischen Parteien getragen und fortgesetzt wurde. Um das Projekt besser zu verstehen, müssen zuerst die Intentionen hinter dem italienischen Weg zum Fiskalföderalismus geklärt werden. Das erste Ziel des Prozesses war eine effiziente Verringerung der staatlichen Ausgaben mithilfe einer höheren Verantwortung bei den Gebietskörperschaften. In der Verfassung wurden Prinzipien eingeführt, die Verantwortung und direkte Kontrolle durch die lokalen Bevölkerungen ermöglichen. Der Staat wird nicht nur das schlechte Management mancher Gebietskörperschaften tolerieren, sondern auch weniger Ressourcen für die Gebietskörperschaften zur Verfügung stellen. Die Gebietskörperschaften können die gekürzten staatlichen Transfers mithilfe einer eigenen Fiskalautonomie kompensieren (Scuto, 2012; Longobardi, 2011).

#### **4.1 Die ersten legislativen Veränderungen in den neunziger Jahren**

Bevor die konstitutionelle Modifizierung des V. Titels der Verfassung 2001 untersucht wird, sollen die rein legislativen Änderungen betrachtet werden, die noch keinen Verfassungsrang hatten (Malizia/Tassa, 2004; Pellegrino/Piperno, 2012).

Die Umsetzung der Europäischen Charta in der italienischen Rechtsordnung für die kommunale Selbstverwaltung erfolgte im *Gesetz Nr. 142/1990* zur Ordnung der Lokalautonomie („*Ordinamento delle autonomie locali*“), welches später durch das *Legislativdekret Nr. 267/2000* ersetzt worden ist. Durch Art. 2 des *Gesetzes Nr. 142/1990* wurden alle Gebietskörperschaften in ihrer legislativen, administrativen und finanziellen Autonomie offiziell gestärkt. Aber, wie bereits in anderen Fällen geschehen, versäumte es der Gesetzgeber, die Instrumente, mit denen die finanzielle Autonomie zu garantieren war, zu definieren und delegierte diese Aufgabe an das Parlament. Letztendlich fand Art. 2 keine sofortige Anwendung. Es dauerte zwei Jahre bis der Gesetzgeber seine Aufgabe tatsächlich

erfüllte (Perez, 2010). Aus diesem Grund wurde das *Gesetz Nr. 142/1990* als „halbe Reform“ beschrieben (Gianninni, 1992:167).

Ein entscheidendes Jahr für die Umsetzung des *Gesetzes Nr. 142/1990* war 1992. Mit dem *Legislativdekret Nr. 504/1992* versicherte der Gesetzgeber den Kommunen eine konsistente fiskalische Autonomie. Es wurde die Immobiliensteuer ICI (*imposta comunale sugli immobili*) eingeführt. Da die ICI als wichtigste Einnahmequelle für die kommunalen Kassen galt, verursachte deren Abschaffung durch das *Legislativdekret Nr. 93/2008* der dritten Berlusconi-Regierung einen ziemlich großen Verlust für die Kommunen (Pellegrino/Piperno, 2012). Das *Legislativdekret Nr. 504/1992* hatte ebenfalls eine hohe Relevanz für die Regionen, da ihnen die Kraftfahrzeugsteuer als Finanzmittel garantiert wurde. Die Einführung einer Gebühr für die Müllentsorgung TARSU („*Tassa per lo smaltimento dei rifiuti solidi e urbani*“) war ein weiterer Schritt zur fiskalischen Autonomie für die Kommunen.<sup>12</sup>

Unter der Regierung Prodi - wurde ein umfangreicheres Projekt für die Definition des Regionalfiskus verabschiedet. Es handelt sich um die Gesetze zur Vereinfachung der Verwaltung („*leggi sulla semplificazione amministrativa*“), die oft nach dem ehemaligen Minister für die öffentliche Verwaltung und regionalen Beziehungen, Franco Bassanini, als *Leggi Bassanini* bezeichnet werden. Obwohl primär eine höhere Transparenz und Modernisierung des öffentlichen Apparats angestrebt wurden, wurden auch zahlreiche Neuerungen für das administrative und fiskalische Profil für die Regionen eingeführt. Zuerst werden die allgemeinen Prinzipien erwähnt und dann die neuen Fiskalmittel.

Das *Gesetz Nr. 59/1997* verlagert die Kompetenzen zugunsten der Gebietskörperschaften. Außerdem erkannte es die Differenzierung der Allokationsfunktionen anhand von demographischen, territorialen und strukturellen Faktoren an. Das war ein Novum in der republikanischen Geschichte. Das *Gesetz Nr. 127/1997* hat zudem eine stärkere Personalisierung der fiskalischen Disziplin für die Gebietskörperschaften vorgesehen (Fiorentino/Perez, 2005; Amato, 2000).

Das *Legislativdekret Nr. 281/1997* regulierte die Rolle der Konferenz Staat-Regionen (*Conferenza Stato/regioni*). Diese Konferenz galt stets als „informelles“ aber wichtigstes Organ für die Kooperation und Koordinierung der staatlichen und regionalen Interessen. Mit ähnlichen Kooperations- und Koordinierungsfunktionen wurde die sogenannte Vereinigte

---

<sup>12</sup> Sie ist durch das *Legislativdekret Nr. 507/1993* festgelegt worden.

Konferenz (Conferenza unificata) zwischen Staat, Regionen, Provinzen und Kommunen etabliert.

Die Schaffung der Wertschöpfungssteuer IRAP<sup>13</sup> (Imposta Regionale sulle Attività Produttive) ist mit dem *Legislativdekret Nr. 446/1997* instituiert worden und 1998 in Kraft eingetreten. Das *Legislativdekret Nr. 446/1997* garantierte den Regionen den Zuschlag auf das Einkommen der natürlichen Personen IRPEF (Imposta sul Reddito delle Persone Fisiche)<sup>14</sup> und eine Beteiligung an der IRPEF für die Provinzen. Die Summe der Haftpflichtversicherungssteuer auf Kraftfahrzeuge (RC Auto) wurde den Provinzen durch das *Legislativdekret Nr. 446/1997* zugewiesen. Das *Legislativdekret Nr. 360/1998* garantierte den Kommunen die Möglichkeit, einen Zuschlag auf das Einkommen der natürlichen Personen IRPEF zu erheben. Mit dem *Legislativdekret Nr. 56/2000* sind die staatlichen Transfers immer geringer geworden und durch neue Beiträge zu Staatseinnahmen ersetzt worden (Visca, 2000). Im selben Legislativdekret ist den Regionen die Beteiligung an der Umsatzsteuer IVA zugewiesen worden. Als Ersatz für die staatlichen Transfers musste die Beteiligung auf IVA als Finanzierungsmittel des nationalen Gesundheitssystems wirken (Dirindin, 2011). Nach den großen legislativen Veränderungen gab es auch Neuerungen für das Finanzwesen in den Provinzen. Hier sind die Haftpflichtversicherungssteuer auf Kraftfahrzeuge (RC Auto) und die Beteiligung auf die Steuer über das Einkommen der natürlichen Personen (IRPEF) zu nennen.

Bevor die konstitutionellen Änderungen analysiert werden, scheint eine Zusammenfassung der legislativen Änderungen als sinnvoll. Der europäische und internationale Kontext und die Situation in Italien verpflichten die italienischen Regierungen, über eine neue Staatsorganisation nachzudenken. Am Ende der neunziger Jahre waren die italienischen Gebietskörperschaften so autonom (administrativ und fiskalisch) wie nie in der Geschichte. Ohne zu vergessen, dass die staatlichen Transfers immer noch eine prominente Rolle für die Gebietskörperschaften spielten. Der Transformationsprozess war noch nicht abgeschlossen und mit der Modifizierung des V. Titels der Verfassung bekam er eine neue Stoßrichtung.

---

<sup>13</sup> Aus der Seite der autonomen Provinz Bozen: Es handelt sich um eine lokale Steuer, die auf die, in den einzelnen Regionen/Autonomen Provinzen ausgeübten, gewerblichen Tätigkeiten berechnet wird; sie gehört zu den Realsteuern, da sie nicht nach Steuersubjekten, sondern nach Art der vom Steuersubjekt ausgeübten Tätigkeiten eingehoben wird. Sie ist nur zum Teil von der Einkommensteuer (IRPEF/IRES) abzugsfähig. Am 13. Mai 2013 aufgerufen, unter: <http://www.provinz.bz.it/finanzen/abgaben/irap.asp>.

<sup>14</sup> Aus der Seite der autonomen Provinz Bozen: Der Steuersatz des regionalen IRPEF-Zuschlages ist von der staatlichen Gesetzgebung im Mindestmaß von 0,9 % bestimmt. Die Regionen haben die Möglichkeit diesen Steuersatz mit eigener Maßnahme bis auf 1,4 % zu erhöhen. Am 13. Mai 2013 aufgerufen, unter: <http://www.provinz.bz.it/finanzen/abgaben/regionaler-irpef-zuschalg.asp>.

## 4.2 Die konstitutionellen Veränderungen - der italienische Weg zum Fiskalföderalismus

In den letzten zwei Jahren der Regierung D'Alema 2000-2001 ist in der Verfassung eine Reform des V. Titels vorgenommen worden. Der V. Titel beschreibt die Beziehungen zwischen Staat und Gebietskörperschaften, wie bereits im Kapitel 3.1 gezeigt. Für das Verständnis der Bedeutung und des Einflusses der Reform auf die Fiskalautonomie der Gebietskörperschaften ist der Wortlaut der wesentlichen Verfassungsartikel wichtig.

Die Staatsorganisation ändert sich radikal. Es lässt sich nun keine hierarchisch vertikale Struktur mehr wie in der Verfassung von 1948 erkennen. Nach dem Wortlaut von Art. 114 gliedert sich die Republik in Staat, Gemeinden, Provinzen und Großstädte.<sup>15,16</sup> Art. 114 und Art. 118 sehen auch das Subsidiaritätsprinzip vor, das heißt, die Gebietskörperschaften sind jetzt als autonome Subjekte vom Staat getrennt (Perez, 2010; Fraenkel, 2004). Die Souveränität stellt sich von unten und nicht mehr von oben dar. Die Gebietskörperschaften haben nun eigene Zuständigkeiten und Funktionen auszuüben. In Art. 117 Abs. 2 werden 17 Bereiche aufgelistet, für die allein der Staat verantwortlich ist. Dazu gehören Bereiche, welche die ganze nationale Bevölkerung betreffen, zum Beispiel Verteidigung, internationale Politik, Geld und Kreditwesen (Fraenkel, 2004).<sup>17</sup> Innerhalb des Art. 117 Abs. 2 sind weitere Bereiche, die der Staat in Mitgestaltung mit den Regionen ausübt. Beispiele dafür sind Außenhandel, Arbeitsschutz, Berufsausbildung, Sportwesen usw. Die Mitgestaltung des Staates wird in Abs. 3 erklärt.<sup>18</sup> Der Staat nimmt sein Mitbestimmungsrecht in Bereichen, die sowohl regionale Anforderungen als auch nationale Interessen berühren, wahr. Als ausschließliche Zuständigkeit der Regionen gelten die übrigen Bereiche, die aber in Art. 117 nicht näher spezifiziert sind.<sup>19</sup>

---

<sup>15</sup> Es handelt sich insbesondere um die Hauptstadt Rom, die aufgrund ihrer Sonderprobleme und zentralen Funktionen auch gesondert behandelt werden soll.

<sup>16</sup> Art. 114, *italienische Verfassung*: Gemeinden, Provinzen, Großstädte mit besonderem Status, Regionen und Staat bilden die Republik. Gemeinden, Provinzen, Großstädte mit besonderem Status und Regionen sind autonome Körperschaften mit eigenen Statuten, Befugnissen und Aufgaben gemäß den in der Verfassung verankerten Grundsätzen. (...).

<sup>18</sup> Art. 117 Abs. 3, *italienische Verfassung*: (...) Unbeschadet der dem staatlichen Gesetzgeber vorbehaltenen Befugnis zur Festsetzung wesentlicher Grundsätze steht die Gesetzgebungsbefugnis für Sachgebiete der konkurrierenden Gesetzgebung den Regionen zu.

<sup>19</sup> Art. 117 Abs. 4, *italienische Verfassung*: Für alle Sachgebiete, die nicht ausdrücklich der staatlichen Gesetzgebung vorbehalten sind, steht den Regionen die Gesetzgebungsbefugnis zu.

Die finanziellen Aspekte werden im Art. 119 betrachtet und der Wortlaut zeigt einen Unterschied zur alten konstitutionellen Fassung.<sup>20</sup> Den Gebietskörperschaften wird eine Einnahme- und Ausgabeautonomie garantiert. Dies war früher nicht vorgesehen. In welcher Form die Gebietskörperschaften die Funktionen auszuüben haben, wird weder von Art. 117 noch Art. 119 festgelegt. Die Verfassung sagt nur, dass die Einnahmen der Gebietskörperschaften in Kategorien aufzulisten sind (Fraenkel, 2004:12):

- a) eigene Steuer
- b) Anteil am gesamtstaatlichen Steueraufkommen, soweit dieses auf ihrem Gebiet eingehoben ist
- c) Ausgleichzuweisungen
- d) Zuweisungen für Sonderprojekte
- e) Verschuldung

Für die fiskalische Autonomie hatte die konstitutionelle Reform eine große Bedeutung. Die Autonomie der Gebietskörperschaften muss jedoch immer in Übereinstimmung mit der Verfassung und gemäß den Prinzipien der öffentlichen Finanz- und Finanzkoordinierung stehen. Während die Regionen damit sowohl legislative und steuerliche Autonomie bekommen, können die Provinzen, Kommunen und Großstädte fiskalische Autonomie ausüben. Ihre legislative Autonomie wird im größten Teil durch den Staat und die Regionen begrenzt (Garbarino, 2008).

#### **4.2.1 Probleme und offene Fragen der Reform**

Die Arbeit wird sich jetzt mit den Problemen und offenen Fragen der Reform beschäftigen. Die erste Frage ist, ob Art. 119 die fiskalische Autonomie der Gebietskörperschaften

---

<sup>20</sup> *Art.119, italienische Verfassung:* (1) Gemeinden, Provinzen, Großstädte mit besonderem Status und Regionen haben Finanzautonomie für Einnahmen und Ausgaben.

(2) Gemeinden, Provinzen, Großstädte mit besonderem Status und Regionen besitzen eigene Einnahmequellen. Sie erheben eigene Steuern und Einnahmen in Übereinstimmung mit der Verfassung und gemäß den Prinzipien der Koordinierung der öffentlichen Finanzen und des Steuersystems. Sie sind an den Einnahmen aus den Staatssteuern beteiligt, die sich auf ihr Gebiet beziehen.

(3) Das Staatsgesetz führt für Gebiete mit geringerer Steuerkraft pro Einwohner einen Ausgleichsfonds ohne Zweckbindung ein.

(4) Die aus den in den vorstehenden Absätzen genannten Einnahmequellen erwachsenden Mittel geben Gemeinden, Provinzen, Großstädten mit besonderem Status und Regionen die Möglichkeit, die ihnen zugewiesenen öffentlichen Befugnisse zur Gänze zu finanzieren.

(5) Der Staat bestimmt zusätzliche Mittel und trifft besondere Maßnahmen zugunsten bestimmter Gemeinden, Provinzen, Großstädte mit besonderem Status und Regionen, um die wirtschaftliche Entwicklung, den sozialen Zusammenhalt und die soziale Solidarität zu fördern, wirtschaftliche und soziale Ungleichheiten zu beseitigen, die effektive Ausübung der Personenrechte zu fördern oder andere Zwecke zu erfüllen, die nicht jenen der ordentlichen Ausübung ihrer Befugnisse entsprechen. (...).



tatsächlich vergrößert hat oder nicht. Das Gesetz garantiert allen Gebietskörperschaften eine Einnahme- und Ausgabeautonomie. Diese Formulierung war aber ziemlich unpräzise, vor allem, weil sie die Finanzierungsmittel nicht erläutert und keine Unterscheidung zwischen den vier Ebenen (Regionen, Provinzen, Gemeinden und die neu gegründeten Großstädte) vornimmt. In nur wenigen Worten garantiert die Reform die gleichen Autonomiemittel für alle Gebietskörperschaften, angefangen von den Mikrokommunen bis zu den größeren Regionen. Es lässt sich sagen, dass den politischen Kräften der richtige Mut fehlte (Perez, 2010). Sie legten keine Kriterien für die Einordnung der kleinen Gebietskörperschaften fest. Eine Möglichkeit wäre zum Beispiel der Zusammenschluss von Kommunen oder Provinzen, die keine ausreichende Bevölkerung und Fläche haben. In anderen Fällen wäre die gänzliche Abschaffung der Kommunen unter fünfhundert Einwohnern eine Möglichkeit gewesen (Brosio, 2009). Außerdem lässt sich sagen, dass die schon genutzten Finanzierungsschemen nicht erweitert worden sind. Die Regionen zogen ihre Autonomie immer aus fünf Quellen: IRAP, IRPEF, Benzinsteuern, eine Beteiligung an der IVA und die Kraftfahrzeugsteuer. Die signifikantesten Mittel für die Provinzen waren die Haftpflichtversicherungssteuer auf Kraftfahrzeuge (RC Auto) und die Beteiligung zur IRPEF. Die Kommunen konnten neben der ICI (bis das Jahr 2008), mit Gebühren für die Müllentsorgung und den kommunalen Zuschlag auf die IRPEF rechnen. Die Reform ist mit dem Begriff „*non-self-executive*“ bezeichnet worden (Jorio/Gambino/D'Ignazio, 2009). Das bedeutet, ohne eine Implementierung bleibt die Wirkung der Reform zu schwach. Andere Beobachter sahen viele rechtliche Lücken in der Modifizierung des V. Titels. Der italienische Verfassungsgerichtshof attestierte die gleichen Zweifel mit dem *Urteil Nr. 37/2003*: „*Der nationale Gesetzgeber muss intervenieren, um das ganze System der öffentlichen Finanzen zu koordinieren. Er muss die Richtlinien und die Prinzipien setzen, an die sich die Gebietskörperschaften halten müssen, um ihre fiskalische Autonomie auszuüben [...] nur dadurch wird der Fiskalföderalismus seine volle Anwendung finden*“.<sup>21</sup>

---

<sup>21</sup> *Urteil Nr. 37/2003*: „L'attuazione di questo disegno costituzionale richiede, però, «come necessaria premessa, l'intervento del legislatore statale, il quale, al fine di coordinare l'insieme della finanza pubblica, dovrà non solo fissare i principi cui i legislatori regionali dovranno attenersi, ma anche determinare le grandi linee dell'intero sistema tributario, e definire gli spazi e i limiti entro i quali potrà esplicarsi la potestà impositiva, rispettivamente, di Stato, Regioni ed enti locali“.

### 4.3 Das Gesetz Nr. 42/2009

Der Unmut der politischen Kräfte hielt sich bis zur Verabschiedung des *Gesetzes Nr. 42/2009*, dem sog. „*legge delega*“. Und trotzdem, wie später gezeigt werden wird, verbesserte dies nur teilweise die Situation für die Gebietskörperschaften. Aufgrund dieses Gesetzes hatte die Regierung die Aufgabe, den Art. 119 zu implementieren. Die drei wichtigsten Aspekte des Gesetzes sind (Garbarino, 2008:46):

- a) Finanzielle Verantwortung und Einnahme- und Ausgabe-Autonomie aller Staatsebenen
- b) Mehr fiskalische Mittel für die Regionen und die anderen Gebietskörperschaften
- c) Von der historischen Ausgabe („*spesa storica*“) zur Standardausgabe („*spesa standard*“)

Neben der finanziellen Verantwortung und Autonomie ist das Hauptziel der Reform der effizientere Umgang mit den Ressourcen. Jede Staatsebene soll ausreichende finanzielle Mittel haben, um ihre gegebenen Funktionen wahrzunehmen. Die Finanzmittel stehen unter einer stärkeren demokratischen Kontrolle, da die Bürger die Effizienz und Qualität der Dienstleistungen durch die lokalen Wahlen besser beeinflussen können. Die Politiker haben deshalb mehr Anreiz, die Ressourcen effizienter bereitzustellen.

Da der Staat seine Ausgaben reduzieren möchte, werden die Transfers für die Gebietskörperschaften geringer. Das heißt, die Gebietskörperschaften müssen die geringeren Transfers durch eine größere fiskalische Autonomie kompensieren können. In wenigen Worten, sie müssen das Recht haben, eigene Steuern zu erheben und mehr Entscheidungsspielraum für Steuerbefreiungen und Vergünstigungen bekommen.

Der dritte Punkt ist vielleicht der komplexeste und betrifft die staatlichen Transfers in die Regionen. Er muss zusammen mit *Art. 119 Abs. 4* gelesen werden, in dem ein Ausgleichsfond für Gebiete mit geringerer Steuerkraft pro Einwohner vorgesehen ist. In der Vergangenheit waren die staatlichen Transfers anhand des vergangenen Ausgabebedarfs einer Region kalkuliert, d.h., wie viel hat die Region im Jahr zuvor gebraucht.

Mit dem *Gesetz Nr. 42/2009* sollen sukzessive neue Regeln eingeführt werden. Der Staat will seine Transfers nun anhand der Standardkosten organisieren. Die neuen Regeln betreffen vor

allein die Finanzierung der Funktionen, die im *Art. 119 Abs. 2 Buchstabe m)*<sup>22</sup> und *p)*<sup>23</sup> beschrieben sind. Mit „*wesentlichen Leistungen im Rahmen der bürgerlichen und sozialen Grundrechte*“ sind das öffentliche Verkehrssystem, das Schulwesen und das nationale Gesundheitssystem gemeint. Das nationale Gesundheitssystem wird von den Regionen geleitet und hat für die regionalen Ausgaben eine besondere Bedeutung. Dafür werden fast 70 % der gesamten Regionalressourcen ausgegeben. In vielen italienischen Regionen, wie zum Beispiel Kalabrien, Abruzzen und Latium hat das schlechte Management der Regionalregierungen im Gesundheitssystem kolossale Verschwendungen von staatlichen Ressourcen verursacht und in manchen Situationen musste der Staat weitere Ressourcen bereitstellen, damit den Bürgern die wesentlichen Leistungen gewährleistet werden konnten (Dirindin, 2011).

Mit den Standardkosten wird der Ausgabebedarf der Regionen direkt beeinflusst und für das nationale Territorium standardisiert. Es werden deshalb die Parameter analysiert, die für alle Regionen gültig sind und die staatlichen Transfers homogenisieren. Das neue System soll gewährleisten, dass eine bestimmte Dienstleistung zum Beispiel qualitativ und preislich in der Lombardei und in Kalabrien vergleichbar ist. Falls die Regionen mehr Ressourcen brauchen, als die, die vom Staat transferiert werden, müssen diese mit eigenen regionalen Steuermitteln aufgebracht werden. In diesem Punkt entspricht das neue System den Prinzipien der Verantwortung für die Ausgaben und der fiskalischen Subsidiarität, wie in den beiden vorgehenden Kapiteln erklärt. Der italienische Fiskalföderalismus unterscheidet sich zum Teil von demjenigen im klassischen Sinn: An erster Stelle stehen die Rationalisierung der staatlichen Ressourcen und die höhere Verantwortung auf lokaler Ebene. Die bessere Allokation der Güter und Dienstleistungen ist sekundär (Jorio/Gambino/D'Ignazio, 2009).

#### **4.3.1 Offene Fragen und Probleme**

Das *Gesetz Nr. 42/2009* hat die konstitutionelle Reform von 2001 nur zum Teil implementiert. In Bezug auf die Standardkosten hat der Gesetzgeber beispielsweise die neuen Parameter nicht festgelegt. Er delegiert die Aufgabe an die Staatsregierung. Sie muss die Parameter mit künftigen legislativen Maßnahmen finden.

---

<sup>22</sup> *Art. 117 Abs. 2, Buchstabe m)*: Festsetzung der wesentlichen Leistungen im Rahmen der bürgerlichen und sozialen Grundrechte, die im ganzen Staatsgebiet gewährleistet sein müssen.

<sup>23</sup> *Art. 117 Abs. 2, Buchstabe p)*: Wahlgesetzgebung, Regierungsorgane und grundlegende Aufgaben der Gemeinden, Provinzen und Großstädte mit Sonderstatut.

Außerdem hat der Gesetzgeber nicht genau spezifiziert, wann das neue System der Standardkosten in Kraft eintreten soll. Er hat hier nur das Adjektiv sukzessive verwendet (Jorio/Gambino/D'Ignazio, 2009).

***Wurden die Schemen der fiskalischen Autonomie letztlich geändert?***

Die Frage ist mit Nein zu beantworten, da alle Gebietskörperschaften die gleichen Mittel wie vor der Reform behalten haben. Es wurden nur kleine Modifizierungen auf den Zuschlag auf das Einkommen der natürlichen Personen (IRPEF) für die Regionen und an der Beteiligung an der Umsatzsteuer (IVA) für die Regionen vorgenommen. Die Verschärfung der internationalen Finanzkrise und die wachsende Spannung in der Regierung Berlusconi erlaubten keine signifikante Erweiterung der Finanzmittel für die Gebietskörperschaften. Seit 2011 wurde der Prozess de facto durch die sogenannte „Techniker“-Regierung ausgesetzt. Die Entwicklung nach 2010 ist hier jedoch nicht Gegenstand der Untersuchung und wird deshalb nicht weiter ausgeführt. Im folgenden Kapitel wird die fiskalische Autonomie der Gebietskörperschaften anhand der Statistiken analysiert und besser quantifiziert. Abschließend wird die Autonomie im aktuellen Jahr 2013 anhand der OECD-Kriterien bewertet.

## **5 Die statistische Entwicklung**

Im Mittelpunkt dieses Kapitels steht das zweite Instrument für die Beantwortung der Forschungsfrage: Die statistischen Daten und deren Bewertung.

Bevor eine Quantifizierung der fiskalischen Autonomie vorgenommen wird, müssen die Quellen und Zahlen beschrieben werden. Die Zahlen stammen vom italienischen Statistikamt ISTAT (Istituto Nazionale di Statistica).

Für die 150 Jahre des Bestehens hat das ISTAT die historische Entwicklung des Finanzwesens der italienischen Regionen, Provinzen und Gemeinden präsentiert. Die Zahlen sind den jährlichen Bilanzen der Gebietskörperschaften entnommen. In den originalen Graphiken und Tabellen sind drei Faktoren auszumachen: der finanzielle, der fiskalische und der Einfall der aktuellen Ausgaben über den gesamten Ausgaben. Auf den dritten Faktor wurde in dieser Arbeit nicht näher eingegangen.

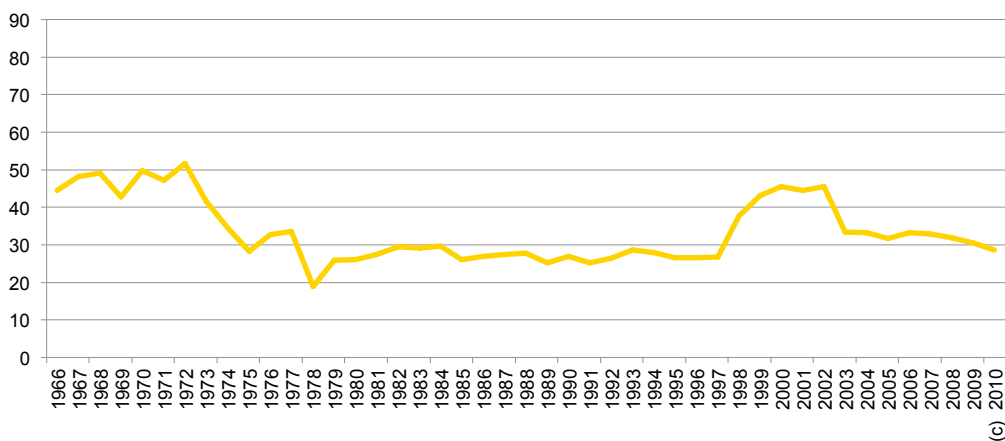
Die Analysezeiträume haben einen unterschiedlichen Anfang, enden aber jeweils im Jahr 2010: Die Regionen mit Sonderstatut 1966-2010, die Regionen mit Normalstatut 1973-2010, die Provinzen 1967-2010 und für die Kommunen 1967-2010. Die neu gegründeten Großstädte werden nicht analysiert, da sie erst in jüngerer Zeit gegründet worden sind und noch in einer Definitionsphase liegen. Obwohl die Statistiken den Zeitraum 1948-1966/1967/1973 wegen der hohen Fragmentierung der Informationen nicht behandeln, spielt das keine Rolle für die Arbeit, weil der allgemeine Trend trotzdem erkennbar wird. Im Folgenden werden alle Gebietskörperschaften in ihrer Entwicklung analysiert. Die Ergebnisse werden dann mit denen der Kapitel 3 und 4 verglichen.

### **5.1 Die Regionen mit Sonderstatut**

Die Regionen mit Sonderstatut stehen nicht im Mittelpunkt der Arbeit, wie jedoch bereits erwähnt, nahmen sie eine andere Entwicklung schon mit dem ersten Verfassungstext von 1948. Ein Blick auf die Graphik 1 zeigt, über welche eigenen Mittel die Regionen seit 1948 verfügten. Die Zahlen zeigen eine höhere Fiskalautonomie bis zur Reform der Regionen im Jahr 1970, danach nimmt die Quote von ihrem Maximum 51.6 % im Jahr 1972 bis zu 28.2 % 1975 ab. Die fiskalische Autonomie hat sich konstant gegen 30 % bis zur zweiten Hälfte der neunziger Jahre gehalten. Wie bei den Regionen mit Normalstatut garantierte das *Legislativdekret Nr. 446/1997* den Regionen mit Sonderstatut sowohl die IRAP als auch den

Zuschlag auf die IRPEF. Mit dem *Legislativdekret Nr. 56/2000* wurde den Regionen mit Sonderstatut die Beteiligung an der Umsatzsteuer IVA zugewiesen. Diese Neuerungen verursachten eine Steigerung ihrer Einnahmen zwischen 1998 und 2003. Historisch betrachtet waren die Regionen mit Sonderstatut fiskalisch immer stärker autonom als die mit Normalstatut, aber seit 2003 hat sich dieser Trend umgekehrt.

Graphik 1.: Entwicklung der fiskalischen Autonomie in den Regionen mit Sonderstatut (1966-2010)



1966	44.4
1967	48.2
1968	49.1
1969	42.7
1970	49.8
<b>1971</b>	47.3
1972	51.6
1973	41.5
1974	34.5
1975	28.2
1976	32.7
1977	33.6
1978	18.9
1979	25.9
1980	26.1
<b>1981</b>	27.5
1982	29.4
1983	29.2
1984	29.6
1985	26.1
1986	26.9
1987	27.4
1988	27.8
1989	25.2
1990	27.0
<b>1991</b>	25.3
1992	26.5
1993	28.6
1994	27.9
1995	26.6
1996	26.5
1997	26.7
1998	37.6
1999	43.1
2000	45.5
<b>2001</b>	44.4
2002	45.5
2003	33.4
2004	33.2
2005	31.6
2006	33.3
2007	32.8
2008	31.8
2009	30.5
2010	28.6

Quelle: Istat,

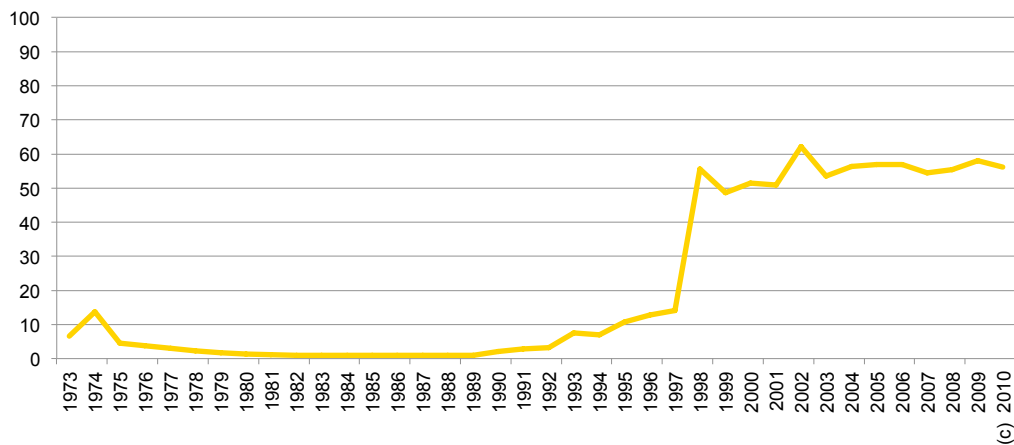
[http://seriestoriche.istat.it/index.php?id=7&user\\_100ind\\_pi1\[id\\_pagina\]=248&cHash=be9214a5ac10da7e87c8c302023b06ae](http://seriestoriche.istat.it/index.php?id=7&user_100ind_pi1[id_pagina]=248&cHash=be9214a5ac10da7e87c8c302023b06ae) (am 13. Mai 2013 aufgerufen).

## 5.2 Die Regionen mit Normalstatut

In diesem Kapitel wird die Entwicklung der fiskalischen Autonomie in den Regionen mit Normalstatut analysiert. Es sei noch einmal daran erinnert, dass die Regionen bis zum Jahr 1970 nur geographische Entitäten waren und keine administrative und finanzielle Macht hatten. Erst mit den Reformen am Anfang der siebziger Jahre änderte sich die Situation jedoch nur der administrative Aspekt. Das Finanzwesen basierte weiterhin auf staatliche Transfers. Daher bestätigt Graphik 2 die Feststellungen, die im Kapitel 3 beschrieben worden sind. Im Zeitraum 1973-1990 spielt der Staat fast eine leviathanische Rolle, da die eigenen fiskalischen Mittel insignifikant und nur symbolisch waren.

Die Graphik 2 bestätigt ebenfalls, was im Kapitel 4 erklärt worden ist. Aufgrund externer und interner Faktoren musste der staatliche Aufbau reformiert werden. Die italienischen Regionen, und generell die Gebietskörperschaften, gewannen an Gewicht und erreichten eine so große administrative und finanzielle Autonomie wie nie zuvor. Dieser Prozess war besonders erfolgreich unter der Regierung Prodi und D'Alema 1997-2001 mit der Einführung der IRAP und des Zuschlags auf das Einkommen der natürlichen Personen IRPEF 1998. Damals stieg die fiskalische Autonomie von 14.1 % im Jahr 1997 bis zu 55.5 %. Mit dem *Legislativdekret Nr. 56/2000* wurde den Regionen die Beteiligung an der Umsatzsteuer IVA zugewiesen. Nach diesen wichtigen legislativen Veränderungen konnte die Fiskalautonomie der Regionen den höchsten Wert mit 62.1 % 2002 erreichen. Zwischen 2002 und 2010 wurde der Rekordwert nicht mehr erreicht, jedoch blieb die Autonomie über 50 %. Dieser Fakt ist interessant, weil er die erste Hypothese bestätigt. Trotz der Modifizierung des V. Titels der Verfassung und des Gesetzes Nr. 42/2009, die ausdrücklich das Ziel einer Einnahme- und Ausgabeautonomie für alle Gebietskörperschaften hatten, wurde diese Intention nicht wahrgenommen. Den Regionen wurde kein weiteres Finanzmittel zugewiesen und die älteren Mittel blieben unberührt. Das generelle Wachstum der fiskalischen Autonomie hat natürlich die Reduzierung der staatlichen Transfers gleichzeitig bedeutet.

Graphik 2.: Entwicklung der fiskalischen Autonomie für die Regionen mit Normalstatut (1973 – 2010)



1973	6.6
1974	13.7
1975	4.4
1976	3.9
1977	2.9
1978	2.3
1979	1.6
1980	1.4
<b>1981</b>	1.2
1982	1.0
1983	1.0
1984	1.0
1985	0.9
1986	1.0
1987	1.0
1988	0.9
1989	0.9
1990	2.0
<b>1991</b>	2.8
1992	3.3
1993	7.5
1994	6.9
1995	10.8
1996	12.9
1997	14.1
1998	55.5
1999	48.7
2000	51.4
<b>2001</b>	50.8
2002	62.1
2003	53.6
2004	56.3
2005	56.9
2006	57.0
2007	54.4
2008	55.5
2009	58.1
2010	56.2

Quelle: Istat,

[http://seriestoriche.istat.it/index.php?id=7&user\\_100ind\\_pi1\[id\\_pagina\]=248&cHash=be9214a5ac10da7e87c8c302023b06ae](http://seriestoriche.istat.it/index.php?id=7&user_100ind_pi1[id_pagina]=248&cHash=be9214a5ac10da7e87c8c302023b06ae) (am 13. Mai 2013 aufgerufen).

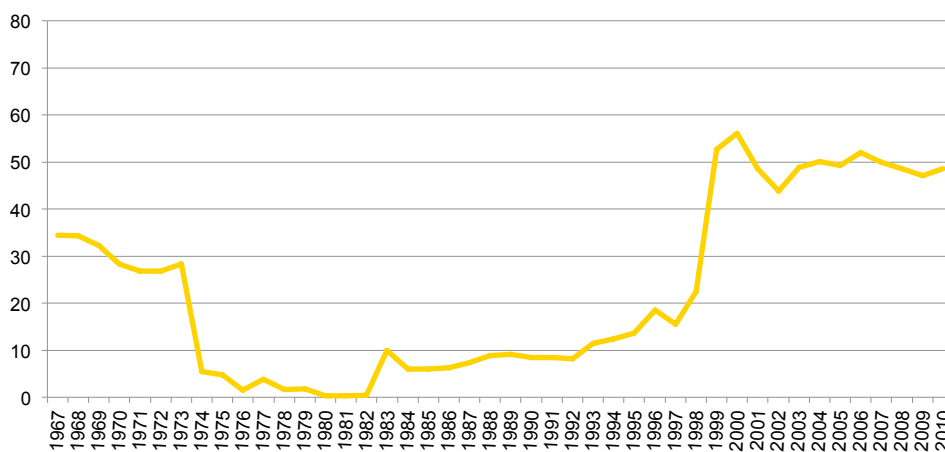


### 5.3 Die Provinzen

Im Folgenden stehen die Provinzen im Mittelpunkt der Analyse. Im Gegensatz zu den Regionen waren die Provinzen bereits direkt nach dem Zweiten Weltkrieg mehr als reine geographische Entitäten. Wie jedoch aus Graphik 3 ersehen kann, war die fiskalische Autonomie in der ersten Phase sehr gering. Von der Steuerreform 1973 bis zu 1993 lebten die Provinzen meistens von staatlichen Transfers und ihre eigene Einnahmekapazität lag unter 10 %. Wie bereits im Kapitel 4 erwähnt betraf die Reorganisation der Kompetenzen und Ressourcen auch die Provinzen. Seit 1999 wurden ihnen gesetzlich eine Beteiligung auf die Steuer für das Einkommen der natürlichen Personen (IRPEF) und die Haftpflichtversicherungssteuer auf Kraftfahrzeuge (RC Auto) zugewiesen. Die Effekte der Maßnahmen sind in der Graphik 3 gut sichtbar, die Fiskalautonomie erreichte den höchsten Wert in zwei Momenten: 1999 mit 52.6 % und 2000 mit 56.1 %. In der Phase 2001-2010 blieb die Autonomie stabil bei etwa 50 % und die staatlichen Transfers deckten die restlichen Einnahmen.

1968	34.3
1969	32.3
1970	28.3
<b>1971</b>	26.9
1972	26.8
1973	28.4
1974	5.5
1975	4.8
1976	1.5
1977	3.8
1978	1.7
1979	1.8
1980	0.3
<b>1981</b>	0.3
1982	0.4
1983	9.9
1984	6.0
1985	5.9
1986	6.3
1987	7.4
1988	8.8
1989	9.1
1990	8.5
<b>1991</b>	8.4
1992	8.2
1993	11.5
1994	12.3
1995	13.6
1996	18.5
1997	15.6
1998	22.4
1999	52.6
2000	56.1
<b>2001</b>	48.6
2002	43.8
2003	48.9
2004	50.1
2005	49.2
2006	52.0
2007	49.9
2008	48.6
2009	47.1
2010	48.6

Graphik 3.: Entwicklung der fiskalischen Autonomie in den Provinzen (1967 – 2010)

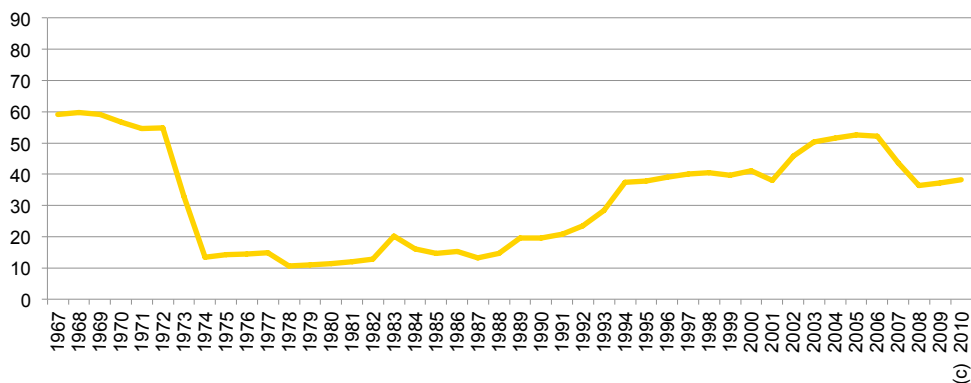


Quelle: Istat,

[http://seriestoriche.istat.it/index.php?id=7&user\\_100ind\\_pil\[id\\_pagina\]=248&cHash=be9214a5ac10da7e87c8c302023b06ae](http://seriestoriche.istat.it/index.php?id=7&user_100ind_pil[id_pagina]=248&cHash=be9214a5ac10da7e87c8c302023b06ae) (am 13. Mai 2013 aufgerufen).

## 5.4 Die Gemeinde

Graphik 4.: Entwicklung der fiskalischen Autonomie für die Gemeinde (1967 – 2010)



1967	59.2
1968	59.7
1969	59.1
1970	56.7
1971	54.7
1972	54.9
1973	32.9
1974	13.5
1975	14.2
1976	14.4
1977	14.9
1978	10.6
1979	11.0
1980	11.3
1981	12.0
1982	12.8
1983	20.2
1984	16.1
1985	14.6
1986	15.2
1987	13.1
1988	14.6
1989	19.6
1990	19.5
1991	20.8
1992	23.4
1993	28.4
1994	37.5
1995	37.8
1996	39.0
1997	40.1
1998	40.5
1999	39.7
2000	41.2
2001	38.1
2002	45.9
2003	50.3
2004	51.6
2005	52.7
2006	52.2
2007	43.5
2008	36.3
2009	37.2
2010	38.3

Quelle: Istat,

[http://seriestoriche.istat.it/index.php?id=7&user\\_100ind\\_pi1\[id\\_pagina\]=248&cHash=be9214a5ac10da7e87c8c302023b06ae](http://seriestoriche.istat.it/index.php?id=7&user_100ind_pi1[id_pagina]=248&cHash=be9214a5ac10da7e87c8c302023b06ae) (am 13. Mai 2013 aufgerufen).

Wie die Regionen mit Normalstatut und die Provinzen waren auch die Gemeinden von der Steuerreform 1973 betroffen. Ihre nach dem Zweiten Weltkrieg etablierten kommunalen Gebühren wurden abgeschafft und durch staatliche Transfers ersetzt. Das ist gut erkennbar, wenn man sich die Entwicklung zwischen 1974 und 1993 anschaut. Die Autonomie lag dann später immer unter 20 %. Mit dem *Legislativdekret 504/1992* wurde den Kommunen mit der ICI ein starkes fiskalisches Instrument zugewiesen. Das Jahr 1999 war auch für die Kommunen wichtig, da sie von nun an, dank des *Legislativdekrets Nr. 360/1998* den Zuschlag auf die Steuer für das Einkommen der natürlichen Personen (IRPEF) kassierten. Im Zeitraum 1993-2007 stieg die Autonomie auf über 50 %. Der Wachstumstrend stagnierte unter der dritten Regierung Berlusconi. Im Wahlkampf versprach Silvio Berlusconi die Steuerbefreiung auf den ersten Wohnsitz. Die Abschaffung verursachte einen Ressourcenverlust für die Kommunen, welcher vom Zentralstaat durch mehr Transfers kompensiert werden musste.

Letztlich kann die Behauptung aufgestellt werden, dass die fiskalföderalistische Reform seit 2001 bei den Regionen, Provinzen und Gemeinden keine bedeutsame Wirkung hatte, womit die erste Hypothese bestätigt wäre.

## 6 Bewertung der aktuellen Fiskalautonomie 2013

Im Kapitel 2.1 wurde es die sog. OECD-Taxonomie mit ihren Merkmalen und Prinzipien vorgestellt. Ziel dieses Kapitels ist es, die genannten Finanzmittel der Gebietskörperschaften zu bewerten. Die Bewertung wird nur für die Regionen mit Normalstatut, die Provinzen und die Kommunen vorgenommen. In den meisten Fällen handelt es sich um Steuern, die bereits in den früheren Kapiteln genannt wurden. Nur in dem Fall der Kommunen wird die neue Immobiliensteuer IMU bewertet, die im Jahre 2012 die ICI („*Imposta comunale sugli Immobili*“) abgelöst hat.

### 6.1 Regionen mit Normalstatut

Für die Regionen mit Normalstatut sind, wie bereits in Kapitel 4 beschrieben, die fünf signifikantesten Einnahmequellen: die Wertschöpfungssteuer (IRAP), der Zuschlag auf das Einkommen der natürlichen Personen (IRPEF), die Benzinsteuern, die Beteiligung an der Umsatzsteuer (IVA) und die Kraftfahrzeugsteuer.

*Wertschöpfungssteuer (IRAP):* Wie schon mehrmals erwähnt, ist sie seit 1998 eine große Einnahmequelle, die mit dem *Legislativdekret Nr. 446/1997* instituiert worden ist. Am Anfang hatten die Regionen die Möglichkeit, den Steuersatz von 4.25 % bis zu 5.25 % zu ändern, konnten aber keinen relevanten Steuerfreibetrag einführen. Zwischen 2002 und 2006 forderte die Zentralregierung die Erhöhung des Steuersatzes ein. Im Jahr 2008 wollte die zweite Regierung Prodi die IRAP reformieren. Diesem Vorhaben lag die Idee zugrunde, die autonome Rolle der Regionen in der Definition des Steuersatzes, Steuerfreibetrag und Steuerbefreiung festzuschreiben. Aufgrund der Regierungskrise ist sie jedoch nie umgesetzt worden und scheiterte letztendlich. Im Gesetz Nr. 42/2009 wurden keine weiteren Änderungen der IRAP geplant. Anhand der genannten Elemente kann man sie in der OECD-Taxonomie unter die Kategorie „b.2“ stellen, weil eine höhere Regierungsebene den Umsatz entscheidet und die Regionen nur eine marginale Handlungsmöglichkeit haben.

*Zuschlag über das Einkommen der natürlichen Personen (IRPEF):* Der Zuschlag ist seit 1998 in Kraft und wurde durch das *Gesetz Nr. 446/1997* garantiert. In den ersten Intentionen des Gesetzgebers hatten die Regionen keine Möglichkeit den Steuerumsatz und Steuerbefreiungen festzusetzen. In den ersten zwei Jahren variierte der Steuersatz zwischen 0.5 % und 1 %. Er wurde dann im Jahr 2000 verändert und konnte zwischen 0.9 % und 1.4 % variieren. Ähnlich

wie in dem Fall der IRAP für die Zentralregierung den Steuersatz im Zeitraum 2001-2006 ein. Auch hier kann man die IRAP in die Kategorie „b.2“ einordnen.

*Beteiligung an der IVA:* Sie wurde mit dem *Legislativdekret Nr. 56/2000* reguliert. Die Beteiligung an der IVA war als Hauptfinanzierungsmittel für das nationale Gesundheitssystem geplant. In der ersten Intention der Regierung betrug sie nur 25.7 % des gesamten Ertrags für die Regionen, aber die großen wirtschaftlichen Differenzen unter den italienischen Regionen erforderten weitere Lösungen in der Ressourcenverteilung. Aus diesem Grund können alle Regionen oder eine einzelne Region die Beteiligung an der IVA von Jahr zu Jahr verhandeln. Die Beteiligung an der IVA kann in die Kategorie „d“ eingeordnet werden. Stellt sich noch die Frage, ob sie die vier Kriterien von Blöchner und Petzold erfüllt. Das Ergebnis: Keines der ersten drei Kriterien ist erfüllt, es handelt sich deshalb um einen staatlichen Transfer. Die Regionen alleine tragen keine Risiken. Falls der Ertrag niedriger ist, überweist der Staat zusätzliche Ressourcen. Die Ressourcen selbst sind nur für die Finanzierung des nationalen Gesundheitssystems gebunden und nicht für andere Zwecke. Der Staat kann die Größe der Beteiligung im Laufe des Finanzjahrs ändern oder von Jahr zu Jahr.

*Benzinsteuer:* Sie war eine der ersten Maßnahmen für die Verstärkung der Fiskalautonomie in den neunziger Jahren. Nach dem *Legislativdekret Nr. 112/1998* hatten die Regionen nun Anspruch auf einen festen Beitrag pro Liter Benzin (am Anfang waren 242 Lire pro Liter). Sie ist unter der Kategorie „d.1“ klassifizierbar und ist eine Beteiligung im engeren Sinn, denn alle vier Kriterien von Blöchner und Petzold sind erfüllt. Die Regionen tragen das Risiko über einen niedrigen Ertrag. Falls der Benzingebrauch sinkt, wird der Staat die fehlenden Ressourcen überweisen (Risk sharing). Die Einnahmen sind für alle Nutzungen offen (Un-conditionality), sie sind nicht an bestimmte Zwecke gebunden, wie zum Beispiel die IVA. Der Anteil kann nicht im Laufe des Finanzjahrs geändert werden oder von Jahr zu Jahr wie im Fall der IVA (Formula stability). Das Prinzip der „Individual proportionality“ ist auch respektiert, da der Ertrag aufgrund des Benzinverbrauchs auf dem regionalen Territorium erzielt wird.

*Kraftfahrzeugsteuer:* Auch die Kraftfahrzeugsteuer ist unter der Kategorie „b.2“ klassifizierbar. Die Regionen können den Steuersatz jährlich maximal um 10 % erhöhen oder kürzen, dazu muss man merken, dass Steuerbefreiungen und andere Regulierungen nur marginal sind.

## 6.2 Provinzen

Die Provinzen besitzen insgesamt zehn eigene Einnahmequellen, es werden jedoch nur die signifikantesten Quellen analysiert: der Zuschlag auf den Stromverbrauch, der Anteil zur IRPEF und die Haftpflichtversicherungssteuer auf Kraftfahrzeuge (RC Auto).

*Zuschlag auf den Stromverbrauch:* Das *Legislativdekret Nr. 511/1988* garantierte den Provinzen einen Zuschlag auf den Stromverbrauch. Die Besteuerung funktioniert pro kWh und betrifft keine Wohnhäuser, sondern alle Lokale und Orte. Mit dem *Legislativgesetz Nr. 26/2007* hat der nationale Gesetzgeber Erhöhungen maximal bis € 0,01140 per kWh begrenzt. Es sind keine Steuerbefreiungen vorgesehen. Der Zuschlag ist deshalb am besten unter der Kategorie „b.1“ klassifizierbar.

*Beteiligung auf IRPEF:* Sie ist mit dem *Legislativdekret Nr. 446/1997* eingeführt worden. Sie ist ein klarer Fall horizontalen Transfers zwischen den Regionen, da keines der vier Kriterien nach Blöchliger und Petzold erfüllt wird.

*Haftpflichtversicherungssteuer auf Kraftfahrzeuge:* Es ist ein Finanzmittel, das durch das *Legislativdekret Nr. 446/1997* zugewiesen worden ist, und wird von den Versicherungsunternehmen bezahlt. Auch hier kann man die Haftpflichtversicherungssteuer auf Kraftfahrzeuge unter der „b.1“ Kategorie einordnen, weil der Gesetzgeber den Steuersatz für die Provinzen geregelt hat.

## 6.3 Gemeinden

Insgesamt besitzen die italienischen Kommunen 19 unterschiedliche Einnahmequellen. Wie zuvor werden hier nur die signifikantesten Quellen untersucht. Dazu zählen die Immobiliensteuer IMU, der kommunale Zuschlag auf die Einkommensteuer IRPEF wie die Regionen und die Gebühr für die Müllentsorgung.

*Imposta Municipale Unica:* Die IMU ist mit dem *Legislativdekret Nr. 214/2011* „*Salva-Italia*“ zum ersten Mal erschienen und 2012 in Kraft eingetreten. In der neuen Immobiliensteuer ist der erste Wohnsitz wieder zugerechnet worden, nachdem die Regierung Berlusconi 2007 diese Zurechnung abgeschafft hatte. Der geltende Katasterwert (Grundlage der Steuerberechnung) ist um etwa 60 % angehoben worden. Die Regierung Monti - legte einen minimalen Steuersatz fest, ließ aber den Kommunen die Möglichkeit, über Steuerfreibeträge zu entscheiden. Aus diesen Gründen wäre die IMU unter der Kategorie

„b.1“ klassifizierbar, die Realität sagt jedoch was anderes. Die Hälfte der Einnahmen aus der IMU geht nicht in die kommunalen, sondern in staatliche Kassen. Daher ist sie in die Kategorie „c.1“ in der OECD-Taxonomie einzuordnen.

*Der kommunale Zuschlag über das Einkommen der natürlichen Personen (IRPEF):* Die Möglichkeit für die Kommunen eines Zuschlages über das Einkommen der natürlichen Personen ist durch das *Legislativdekret Nr. 360/1998* emaniiert worden. Wie ist es denn klassifizierbar? Es gelten sehr ähnliche Regeln wie bei den Regionen, deshalb Kategorie „b.2“.

*Gebühr für die Müllentsorgung:* Sie ist erst durch das *Legislativdekret Nr. 507/1993* eingeführt worden und hat in den vergangenen Jahren viele Änderungen durchlaufen. Die Kommunen können freilich den Steuersatz und eventuellen Steuerfreibetrag ohne Verhandlungen mit der Zentralregierung bestimmen. Er ist deshalb unter der Kategorie „a.1“ einzuordnen.

An dieser Stelle lässt sich schließlich auch die zweite Hypothese, dass die fiskalische Autonomie der Gebietskörperschaften weiterhin vom Zentralstaat begrenzt werde, verifizieren. Aus der Klassifizierung zeigt eine Dominanz der Kategorien, wo die fiskalische Autonomie für alle Gebietskörperschaften auf viele Art und Weise vom Staat oft begrenzt ist.

## 7 Fazit

Die Fragestellung der Arbeit lautete „*Haben die Reformen 1990-2010 zu mehr Fiskalautonomie für die italienischen Gebietskörperschaften geführt?*“. Folgende Hypothesen wurden aufgestellt und in der Arbeit überprüft:

- *H1. Die fiskalföderalistische Reform in den 2000er Jahren hatte keine relevante Wirkung auf die Fiskalautonomie der italienischen Gebietskörperschaften.*
- *H2. Die fiskalische Autonomie der Gebietskörperschaften bleibt trotz der Reform vom Zentralstaat begrenzt.*

Die Arbeit betrachtete prinzipiell einen bestimmten Aspekt der Beziehungen zwischen Zentrum und Peripherie: die fiskalische Autonomie der Gebietskörperschaften. Es sind zwei Zeiträume 1948-1990 und 1990-2010 getrennt voneinander untersucht worden. Die erste Phase (Kapitel 3) ist sozusagen der Ausgangspunkt, während in der zweiten Phase 1990-2010 (Kapitel 4) viele Veränderungen bezüglich der Fiskalautonomie passiert sind.

### ***Wie sind die geschehenen Veränderungen zu beurteilen?***

Die Arbeit hat die Veränderungen mithilfe von zwei Instrumenten bewertet: der legislative, konstitutionelle Rahmen und die statistische Entwicklung (Kapitel 5.). Die Bewertung erfolgte anhand der OECD-Kriterien (Kapitel 6). Diese Vorgehensweise ist wichtig, um die reale Qualität der Autonomie zu prüfen. Im Folgenden werden die Ergebnisse zusammengefasst und für jede Ebene dargestellt.

#### *Regionen mit Normalstatut:*

In der ersten Phase 1948-1990 war die fiskalische Autonomie dieser Regionen, gesetzlich und statistisch gesehen, sehr niedrig. Zwischen 1948-1970 standen die Regionen sogar vor einem Paradox. Obwohl sie konstitutionell festgelegt waren, blieben sie nur geographische Entitäten ohne Funktionen und Ressourcen. Diese Situation änderte sich mit den Reformen 1970 und 1973, durch die sie endlich Funktionen und Ressourcen bekamen. Die Ressourcen bestanden jedoch aus staatlichen Transfers und nicht aus eigenen Mitteln. Aus diesem Grund kann man wohl behaupten, dass fiskalische Autonomie der Regionen bis 1990 nur symbolisch blieb und durch ein staatliches Transfersystem charakterisiert war. Die Statistiken zeigen, dass im Zeitraum 1975 und 1995 die Fiskalautonomie bei unter 10 % lag.

In der zweiten Hälfte der neunziger Jahre fanden wichtige legislative Änderungen statt, die den Regionen neue und eigene Mittel zuwies. In der Konsequenz wuchs ihre Fiskalautonomie und parallel konnten die staatlichen Transfers reduziert werden. Die Statistiken bestätigen dies. Zwischen 1998 und 2002 erreichten die Regionen 60 % Autonomie, den höchsten Wert in der Geschichte. Trotz der neuen konstitutionellen Bedingungen aus dem Jahr 2001, die eine volle Einnahmeautonomie garantierten, ging der Trend zurück auf etwa 55 %. Auch nach dem Gesetz Nr. 42/2009 gab es keine relevanten Änderungen des Trends. Dieses Ergebnis bestätigt die erste Hypothese, dass Fiskalföderalismus der 2000er Jahre die Autonomie nicht beeinflusst habe und sie immer noch sehr stark auf den legislativen Reformen in den neunziger Jahren basieren.

#### *Provinzen:*

Die Provinzen erlebten nach dem Zweiten Weltkrieg keine Situation wie die Regionen; sie waren sofort Entitäten mit eigenen Funktionen und Ressourcen. Die Reform des Fiskus im Jahr 1973 modifizierte jedoch ihre fiskalische Autonomie und das System, das auf staatlichen Transfers (wie in dem Fall der Regionen) basierte, erneuerte sich. Die Statistiken zeigen sehr klar, dass die Fiskalautonomie zwischen 1973 und 1993 nun unter 10 % lag. Die legislativen Entwicklungen in den neunziger Jahren garantierten den Provinzen mehr eigene Finanzmittel. Dies spiegelt sich auch in den Statistiken wider: die graduelle Steigerung bis zum Jahr 2000, als der höchste Wert von 56.1 % erreicht worden ist. Trotz der Maßnahmen für den Fiskalföderalismus ist die Autonomie im Zeitraum 2001-2010 zurückgegangen. Aus diesem Grund gilt die erste Hypothese wohl auch für die Provinzen.

#### *Gemeinden:*

Sie gelten als die Institution mit der längsten Geschichte, ihre Autonomie war sofort nach dem Krieg stärker (um etwa 60 %) als die der Provinzen und Regionen. Bis zur Reform 1973 konnten sie über eigene Mittel zur Verfügung verfügen. Zwischen 1974 und 1993 lag ihre Autonomie bei unter 20 %; sie wuchs dann zwischen 1994 und 2008 konstant. Im Unterschied zu den Regionen und Provinzen verzeichneten die Gemeinden einen steigenden Trend nach der Verfassungsreform von 2001, der aber von der Berlusconi Regierung gestoppt wurde und nicht wirklich vom *Gesetz Nr. 42/2009* inkrementiert.



Die erste Hypothese ist also auf allen drei Ebenen verifiziert worden. Das wird in Kapitel 5 nachgewiesen sehen, wo die statistische Entwicklung der Fiskalautonomie analysiert worden ist. Doch auch die zweite Hypothese trifft auf alle drei Ebenen zu, wie im Kapitel 6 durch die Bewertung der Finanzmittel deutlich wird. Die finanziellen Mittel sind meistens in die Kategorien „b.2“ und „d.1“ einzuordnen, das bedeutet, dass der Staat relativ starken Einfluss auf die Regulierung der Fiskalmittel, die den Gebietskörperschaften zur Verfügung stehen, hat. Eine Bestätigung dafür ist die Einfrierung des Steuersatzes für die IRAP und IRPEF zwischen 2002 und 2006. Für die Kommunen wird das besonders am Beispiel der IMU, von der die Hälfte der Einnahmen an den Staat und somit nicht vollständig an die Kommunen geht.

Dennoch kann die Frage, ob die Reformen zwischen 1990-2010 zu mehr Fiskalautonomie für die italienischen Gebietskörperschaften geführt haben, positiv beantwortet werden. Schließlich besitzen die italienischen Gebietskörperschaften heute eine höhere Fiskalautonomie als in den Jahrzehnten vor 1990. Diese Tatsache spiegelt sich sowohl im Wortlaut der Gesetze und der Verfassung als auch in den Statistiken wider. Es bleibt jedoch fraglich, ob die zu wünschende Komplettierung des Fiskalföderalismus die Fiskalautonomie der italienischen Gebietskörperschaften erweitern würde. Abschließend lässt sich sagen, dass der künftige Fiskalföderalismus in Italien nur durch eine qualitativ bessere Fiskalautonomie der Gebietskörperschaften erfolgreich sein wird. Die italienische Politik muss deshalb mehr Mut und Eindeutigkeit in der Formulierung der Gesetze und Dekrete zeigen, als sie bisher aufgebracht hat. Ansonsten bleibt die Verfassungsreform von 2001 wie eine Vase, die noch zu füllen ist.

## 8 Literaturverzeichnis

- Amato, G. (2000): I limiti innovativi dell'esperienza regionale“, in: Una Repubblica da riformare, Il Mulino, Bologna.
- Barbera, A. (2007): Dalla Costituzione di Mortati alla Costituzione della Repubblica, in: Una e indivisibile, Milano.
- Blöchliger, H.; King, D. (2006): „Fiscal Autonomy of Sub-Central Governments“, OECD Working Papers on Fiscal Federalism, No. 2, OECD Publishing. Unter: <http://dx.doi.org/10.1787/5k97b127pc0t-en> (am 20. Mai 2013 aufgerufen).
- Blöchliger, H.; Petzold, O. (2009a.): „Finding the Dividing Line Between Tax Sharing and Grants: A Statistical Investigation“, OECD Working Papers on Fiscal Federalism, No. 10, OECD Publishing, 2009. Unter: <http://dx.doi.org/10.1787/5k97b10vbnw-en> (am 20. Mai 2013 aufgerufen).
- Blöchliger, H.; Petzold, O. (2009b.): „Taxes and Grants: On the Revenue Mix of Sub-Central Governments“, *OECD Working Papers on Fiscal Federalism*, No. 7, OECD Publishing, 2009. Unter: <http://dx.doi.org/10.1787/5k97b11972bn-en> (am 20. Mai 2013 aufgerufen).
- Blöchliger, H.; Rabesona, J. (2009): „The fiscal autonomy of Sub-Central Government: An update“, OECD Working-Papers on Fiscal Federalism, No. 9, OECD Publishing, 2009. Unter: <http://dx.doi.org/10.1787/5k97b111wb0t-en> (am 20. Mai 2013 aufgerufen).
- Brosio, G. (2009): *Governo e finanza locale*. Giappichelli Editore, Torino.
- Della Cananea, G. (2005): „Kritische Anmerkungen zum „fiskalischen Föderalismus“, in Italien“, in: *ZaöRV* 65 (2005), 107-128.
- Di Benedetto, M.; Rocchio, H.; Savino, M. (2004): „Cronache amministrative 1998-2000“, in: *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, N. 4/2004.
- Di Renzo, L. (1996): *L'ordinamento finanziario regionale. Crisi e rinnovamento*. Editoriale Scientifica, Roma.
- Dirindin, N. (2011): *Dieci domande sul Federalismo Fiscale*. Edizione Gruppo Abele, Torino, 2011.
- Fraenkel, G. (2004): „Eine kritische Analyse des neuen italienischen Steuerföderalismus“. Hrsg.: Institut für Föderalismus, Innsbruck.
- Garbarino, C. (2008): „Federalismo fiscale in Italia: dalla finanza derivata al modello a struttura variabile“. SUPSI.
- Giannini, M.S. (1992): „Legge n. 142/1990. Una mezza riforma“, in: *Rivista trimestrale scienze dell'amministrazione*, n. 2/1992.
- Giarda, P. (2002): „Quale modello di federalismo fiscale nella nuova Costituzione italiana? Università cattolica di Milano, Relazione presentata alla XLIII Riunione scientifica della Società italiana degli economisti, Ferrara, 25 Ottobre 2002.
- Huysseune, M. (2002): „Imagined Geographies: Political and Scientific Discourses on Italy's North-South Divide“, in: VUB Brussels University Press.
- Jorio, E.; Gambarino, D.; D'Ignazio, G. (2009): *Il federalismo fiscale. Commento articolo per articolo alla legge 5 maggio 2009, n. 42*. Maggioli Editore, Sant'Arcangelo di Romagna.
- Köppl, S. (2007): *Das politische System Italiens: Eine Einführung*. Verlag für Sozialwissenschaften; Wiesbaden, Auflage: 2007.

- Longobardi, E. (2011): „Il lungo e lento cammino della finanza regionale: verso quale Federalismo Fiscale?“, in: *Regionalismo e Regioni in Italia 1861-2011*. Hrg.: Ernesto Longobardi, Gangemi Editore, Roma.
- Malizia, R.; Tassa, E. (2004): „Administrative Decentralization versus Fiscal Federalism. Some remarks based on the Italian and European Countries' evidence“. Paper presented at the Villa Mondragone International Economic Seminar on Rules, International Economy and Growth CEIS – University of Rome Tor Vergata 23-24 June 2004.
- Mangiameli, S. (2002): *Le materie di competenza regionale*, Milano, Giuffrè.
- Mangiameli, S. (2012): La nuova parabola del regionalismo italiano: tra crisi istituzionale e necessità di riforme, in: *Rivista giuridica del mezzogiorno* n. 4/2012, Dicembre pp. 711-752.
- Mastromarino, A. (2012): „L' autonomia tributaria degli enti substatali in Italia: il quadro costituzionale di riferimento“. Research Paper, Centro Studi sul Federalismo, Torino.
- Mazzola, G. (2012): „Che fine ha fatto il federalismo fiscale?“, in: *Rivista online della Fondazione Res Anno IV – n. 3 – Luglio 2012*. Unter: <http://www.strumentires.com/attachments/article/381/Mazzola%20-%20Che%20fine%20ha%20fatto%20il%20federalismo%20fiscale.pdf> (am 20. Mai 2013 aufgerufen).
- Musgrave, R. A. (1959): *The Theory of Public Finance*. New York: McGraw-Hill.
- Oates, W. E. (1972): *Fiscal Federalism*. New York: Harcourt Brace Jovanovich.
- Oates, W. E. (1999): „An Essay on Fiscal Federalism“, in: *Journal of Economic Literature*, vol XXXVII, Sept.
- Oates, W. E. (2005): „Toward A Second-Generation Theory of Fiscal Federalism“, in: *International Tax and Public Finance*, 12, 349–373.
- Onida, V. (1990): Landesbericht Italien, in: Ossenbühl, F. (Hg), *Föderalismus und Regionalismus in Europa*, Baden Baden, S 239-261.
- Pellegrino, S.; Piperino, S. (2012): „L' autonomia tributaria delle Regioni e degli Enti locali alla luce dei più recenti provvedimenti: „L' albero è più dritto?““, Research Paper, Centro Studi sul Federalismo, Torino, 2012. Unter: [http://www.csfederalismo.it/attachments/2420\\_CSF-RP\\_Pellegrino-Piperino\\_Autonomia\\_tributaria\\_Regioni\\_Entilocali\\_luglio2012.pdf](http://www.csfederalismo.it/attachments/2420_CSF-RP_Pellegrino-Piperino_Autonomia_tributaria_Regioni_Entilocali_luglio2012.pdf) (am 20. Mai 2013 aufgerufen).
- Perez, R. (2010): „Autonomia finanziaria degli enti locali e disciplina costituzionale“, in: *Rivista giuridica del Mezzogiorno* n.4/2010.
- Perez, R.; Fiorentino, L. (2005): *Il regolamento sull' amministrazione e la contabilità degli enti pubblici* (D.p.r. 27 Febbraio 2003, n. 97). Giuffrè, Milan.
- Pizzorusso, A. (1999): *La Costituzione ferita*, Edizioni Laterza, Roma Bari.
- Putnam, R. (1994): *Making Democracy Work: Civic Traditions in Modern Italy*. Princeton University Press, 1994.
- Putzolu, F. (1996): *L' autonomia tributaria degli enti territoriali, profili giuridici del federalismo fiscale*, Padova.
- Samuelson, P.A. (1954): „The Pure Theory of Public Expenditure“, in: *Review of Economics and Statistics* 36, 387–389.
- Sartori, G. (1982): *Teoria dei partiti e caso italiano*, Sugarco Milano.

- Scuto, F. (2012): „Il Federalismo Fiscale a tre anni dalla legge N.42: questioni aperte e sviluppi di una riforma ancora incompleta“. Research Paper, Centro Studi sul Federalismo, Torino. Unter: [http://www.csfederalismo.it/attachments/2421\\_CSF-RP\\_Scuto\\_Federalismo\\_fiscale\\_e\\_legge42\\_luglio2012.pdf](http://www.csfederalismo.it/attachments/2421_CSF-RP_Scuto_Federalismo_fiscale_e_legge42_luglio2012.pdf) (am 20. Mai 2013 aufgerufen).
- Sharma C. K. (2008): „Emerging Dimensions of Decentralization Debate in the Age of Globalization“, in: Indian Journal of Federal Studies 1/2009, S. 47-65.
- Sharma, C. K. (2005): „The Federal Approach to Fiscal Decentralization: Conceptual Contours for Policy Makers“, in: Loyola Journal of Social Sciences XIX (2): 169-188.
- Tarrow, S. (1977): „Between center and periphery. Grassroots politicians in Italy and France“. New Haven and London, Yale University Press.
- Tiebout, C.M. (1956): „A Pure Theory of Local Government Expenditure“, in: Journal of Political Economy, Nr. 64, 5.
- Vesperini, G (2010): „La legge sulle autonomie locali venti anni dopo“, in: Rivista trimestrale diritto pubblico, n.4/2010.
- Visca, P (2000): „Commento al Dl. 56/00, n. 56/00“, in: Giornale diritto amministrativo, n.5/2000.
- Wheare, K.C. (1963): Federal Government. London: Oxford University Press, Fourth Edn.

#### **Internetquelle:**

- Alesina, A. (2013): Regional Reckonings: Decentralization done wrong. Unter: [http://www.city-journal.org/2013/23\\_1\\_snd-decentralization.html](http://www.city-journal.org/2013/23_1_snd-decentralization.html) (am 13. Mai 2013 aufgerufen).
- Autonome Provinz Bozen, Regionale Wertschöpfungssteuer IRAP, unter: <http://www.provinz.bz.it/finanzen/abgaben/irap.asp> (am 13. Mai 2013 aufgerufen).
- Autonome Provinz Bozen, Regionaler Zuschlag auf die Einkommensteuer der natürlichen Personen (Regionaler IRPEF-Zuschlag), unter: <http://www.provinz.bz.it/finanzen/abgaben/regionaler-irpef-zuschalg.asp> (am 13. Mai aufgerufen).
- ISTAT (Istituto Nazionale di Statistica), Definition von Fiskalautonomie und Finanzaautonomie, unter: [http://seriestoriche.istat.it/fileadmin/allegati/Finanza\\_degli\\_enti\\_locali/Pdf/22\\_Glossario.pdf](http://seriestoriche.istat.it/fileadmin/allegati/Finanza_degli_enti_locali/Pdf/22_Glossario.pdf) (am 13. Mai 2013 aufgerufen).
- ISTAT (Istituto Nazionale di Statistica), Entwicklung der fiskalischen Autonomie in den Regionen mit Sonderstatut (1966 – 2010), unter: [http://seriestoriche.istat.it/index.php?id=7&user\\_100ind\\_pi1\[id\\_pagina\]=248&cHash=be9214a5ac10da7e87c8c302023b06ae](http://seriestoriche.istat.it/index.php?id=7&user_100ind_pi1[id_pagina]=248&cHash=be9214a5ac10da7e87c8c302023b06ae) (am 20. Mai 2013 aufgerufen).
- ISTAT (Istituto Nazionale di Statistica), Entwicklung der fiskalischen Autonomie für die Regionen mit Normalstatut (1973 – 2010), unter: [http://seriestoriche.istat.it/index.php?id=7&user\\_100ind\\_pi1\[id\\_pagina\]=248&cHash=be9214a5ac10da7e87c8c302023b06ae](http://seriestoriche.istat.it/index.php?id=7&user_100ind_pi1[id_pagina]=248&cHash=be9214a5ac10da7e87c8c302023b06ae) (am 20. Mai 2013 aufgerufen).
- ISTAT (Istituto Nazionale di Statistica), Entwicklung der fiskalischen Autonomie in den Provinzen (1967 – 2010), unter: [http://seriestoriche.istat.it/index.php?id=7&user\\_100ind\\_pi1\[id\\_pagina\]=248&cHash=be9214a5ac10da7e87c8c302023b06ae](http://seriestoriche.istat.it/index.php?id=7&user_100ind_pi1[id_pagina]=248&cHash=be9214a5ac10da7e87c8c302023b06ae) (am 20. Mai 2013 aufgerufen).

- ISTAT (Istituto Nazionale di Statistica), Entwicklung der fiskalischen Autonomie für die Gemeinde (1967 – 2010), unter:  
[http://seriestoriche.istat.it/index.php?id=7&user\\_100ind\\_pi1\[id\\_pagina\]=248&cHash=be9214a5ac10da7e87c8c302023b06ae](http://seriestoriche.istat.it/index.php?id=7&user_100ind_pi1[id_pagina]=248&cHash=be9214a5ac10da7e87c8c302023b06ae) (am 20. Mai 2013 aufgerufen).
- Letta, E. (2013): Rede vor dem italienischen Parlament, am 29. April 2013, unter:  
<http://www.regioni.it/it/show-2247/newsletter.php?id=1746> (am 19. Mai 2013 aufgerufen).