



Rivista di diritto amministrativo

Pubblicata in internet all'indirizzo www.amministrativamente.com

Diretta da

Gennaro Terracciano, Gabriella Mazzei

Direttore Responsabile

Marco Cardilli

Coordinamento Editoriale

Luigi Ferrara, Giuseppe Egidio Iacovino,
Carlo Rizzo, Francesco Rota, Valerio Sarcone

FASCICOLO N. 11-12/2017

estratto

Registrata nel registro della stampa del Tribunale di Roma al n. 16/2009

ISSN 2036-7821

Comitato scientifico

Salvatore Bonfiglio, Gianfranco D'Alessio, Gianluca Gardini, Francesco Merloni, Giuseppe Palma, Angelo Piazza, Alessandra Pioggia, Antonio Uricchio, Vincenzo Caputi Jambrenghi, Annamaria Angiuli, Helene Puliat, J. Sánchez-Mesa Martínez, AndryMatilla Correa.

Comitato dei referee

Gaetano Caputi, Marilena Rispoli, Luca Perfetti, Giuseppe Bettoni, Pier Paolo Forte, Ruggiero di Pace, Enrico Carloni, Stefano Gattamelata, Simonetta Pasqua, Guido Clemente di San Luca, Francesco Cardarelli, Anna Corrado, Fabrizio Cerioni, Gaetano Natullo, Paola Saracini, Mario Cerbone, Margherita Interlandi, Bruno Mercurio, Giuseppe Doria, Salvatore Villani.

Comitato dei Garanti

Domenico Mutino, Mauro Orefice, Stefano Toschei, Giancarlo Laurini, Angelo Mari, Gerardo Mastrandrea, Germana Panzironi, Maurizio Greco, Filippo Patroni Griffi, Vincenzo Schioppa, Michel Sciascia, Raffaello Sestini, Leonardo Spagnoletti, Giuseppe Staglianò, Alfredo Storto, Alessandro Tomassetti, Italo Volpe.

Comitato editoriale

Laura Albano, Daniela Bolognino, Caterina Bova, Silvia Carosini, Sergio Contessa, Marco Coviello, Ambrogio De Siano, Fortunato Gambardella, Flavio Genghi, Concetta Giunta, Filippo Lacava, Massimo Pellingra, Stenio Salzano, Francesco Soluri, Marco Tartaglione, Stefania Terracciano.

Il federalismo fiscale in Giappone. di Giovanni Di Lauro

Sommario

1 – Il Giappone, il suo spirito e i suoi numeri. 2 - La struttura del sistema fiscale giapponese: le imposte nazionali e locali. 3 – Il federalismo fiscale in Giappone.

Abstract

Descrivere il Giappone limitatamente al suo sistema fiscale è sicuramente cosa riduttiva che non riesce a cogliere appieno quella che è la sua vera risorsa, vale a dire lo spirito del popolo. I giapponesi sono ben consapevoli, infatti, che al fine di assicurare la fonte degli introiti necessari per costruire una società dove le persone si sostengono a vicenda è indispensabile un regime fiscale che sia aperto ai cambiamenti strutturali dell'economia e della società. Tutto ciò viene recepito sulla base di concetti chiari e precisi come la correttezza, la trasparenza e la fiducia, che sono i tre principi fondamentali posti alla base del rapporto tra amministrazione e cittadini. Per costoro, la condivisione degli oneri finanziari è considerata come necessaria per costruire una soluzione reciproca in una società solidale. Del resto, il tentativo di misurare il valore generato da una migliore condizione di vita, dall'abitazione alla salute, dall'ambiente all'educazione, ossia il tener conto di parametri non esclusivamente legati strettamente all'economia, è stato assunto dall'Ocse per generare il c.d. *Better Life Index*.

1 – Il Giappone, il suo spirito e i suoi numeri.

Descrivere il Giappone limitatamente al suo sistema fiscale è sicuramente cosa riduttiva che non riesce a cogliere appieno quella che è la sua vera risorsa, vale a dire lo spirito del popolo. I giapponesi sono ben consapevoli, infatti, che al fine di assicurare la fonte degli introiti necessari per costruire una società dove le persone si sostengono a vicenda è indispensabile un regime fiscale che sia aperto ai cambiamenti strutturali dell'economia e della società. Tutto ciò viene recepito sulla base di concetti chiari e precisi come la correttezza, la trasparenza e la fiducia, che sono i tre principi fondamentali posti alla base del rapporto tra amministrazione e cittadini. Per costoro, la condivisione degli oneri finanziari è considerata come necessaria per costruire una soluzione reciproca in una società solidale. Del resto, il tentativo di misurare il valore generato da una migliore condizione di vita, dall'abitazione alla salute, dall'ambiente all'educazione, ossia il tener conto di parametri non esclusivamente legati strettamente all'economia, è stato assunto dall'Ocse per generare il c.d. *Better Life Index*.

Appurata la presenza di valori culturali chiari e profondi nel tessuto sociale, è opportuno riportare anche taluni dati caratterizzanti il territorio nipponico e la sua popolazione per evidenziare la sua spiccata vocazione alla crescita economica, nonostante la carenza di materie pri-

me e, soprattutto, la naturale tendenza all'accrescimento culturale¹.

Sotto il profilo delle risorse, il Giappone occupa lo 0,2% della superficie terrestre ed è connotato da un ambiente naturale composto prevalentemente da foreste e zone adibite a colture.

Per numero di abitanti è al nono posto nella classifica mondiale: 128.000.000 di cui 10.000.000 solo nella zona metropolitana di Tokyo. La popolazione stimata per il 2050 è pari a 112.000.000, mentre per il 2300 a 101.000.000; di essa, attualmente, il 14,3% ha un'età minore o pari a 15 anni, mentre il 18,2% ha un'età compresa tra i 65 anni o oltre. Occupa il 13° posto al mondo tra i maggiori produttori di energia nucleare: 2.314KWh generati per ogni residente.

Sotto il profilo del commercio, è carente di materie prime e ne esporta solo il 3%, classificandosi ultimo su un campione di 200 paesi; sul totale delle esportazioni merci, invece, in termini di semilavorati, ne esporta il 93% (4° al mondo); in termini di prodotti *high-tech* ne esporta il 24% (16° al mondo). In termini di prodotti ittici è al 4° posto per importazione con 88 US\$ pro capite annui; in termini di minerali grezzi al 10° posto per importazione con 49 US\$ pro capite annui; in termini di ferro e acciaio al 7° posto per esportazioni con 101,5 US\$ pro capite annui; in termini di combustibile al 15° posto per importazioni con 514 US\$ pro capite annui; per importazioni rispetto al greggio è al 10° posto con 294 US\$ pro capite annui e

¹ I dati e le definizioni riportati sono tratti da D. DORLING, M. NEWMAN, A. BARFORD, *Atlante del mondo globale*, Zanichelli, 2008, *passim*.

riguardo al gas e carbone al 4° posto con 157 US\$ pro capite annui.

Sotto il profilo dell'economia, sempre a livello mondiale, in termini di esportazione di macchinari è al 9° posto con 423 US\$ pro capite annui; materiali elettronici al 5° con 326 US\$ pro capite annui; di *computer* al 10° con 137 US\$ pro capite annui; veicoli al 1° con 255 US\$ pro capite annui; automobili al 4° con 442,9 US\$ pro capite annui; beni di lusso al 19° con 64 US\$ pro capite annui; brevetti al 1° con 884 concessioni per milioni di persone.

In termini di investimento in ricerca e sviluppo, ancora, il Giappone è al 7° posto al mondo con una spesa pari a 833 US\$ pro capite e al 3° per numero di persone occupate in tali settori, identificate nel numero di 5.268 unità per milione di abitanti.

In termini di ricchezza assoluta è al 6° posto con un PIL pro capite pari a 31.407 US\$, ponendosi, peraltro, in termini di incremento della ricchezza al 9° con una crescita del prodotto pari a 13.468 US\$.

In termini di reddito nazionale lordo, poi, si classifica quarto con 34.2002 US\$ pro capite; in termini di risparmio nazionale lordo al 3° con 9.132 US\$ pro capite; in termini di tassi di risparmio bilanciati positivi al 7° con 4.617 US\$ pro capite; in termini di sviluppo umano al 9° con un indice pari a 938 su 1.000.

In termini di povertà umana è al 191° posto con solo 1,1% della popolazione che vive in tali condizioni mentre, in termini di redditi maschili, è al 6° con 23.962 US\$ come media annua di redditi individuali, compresi i bambini maschi e gli adulti non occupati.

In termini di ore lavorative prestate dal genere maschile, poi, è al 5° con una media di 4,82 ore lavorate ed all'11° con riguardo alle mansioni *manageriali* (18%).

Sotto il profilo del tessuto sociale, ulteriormente, il Giappone è al 4° posto al mondo per prezzi delle abitazioni con 186.040 US\$ pro capite; al 2° posto per tasso di iscrizione alla scuola secondaria pari al 99% calcolato sulla popolazione in età compresa fra i 5 ed i 15 anni; è al 19° in termini di ricerca scientifica con un tasso medio di 450 articoli pubblicati per ricercatore; è al 2° per diffusione di quotidiani con 566 copie di giornali distribuiti ogni 1.000 persone; è al 1° per assistenza sanitaria di base con un punteggio dell'OMS pari a 93 su 100; è al 5° in termini di posti letto ospedalieri con 165 letti ogni 10.000 abitanti ed al 2° in termini di farmaci a prezzi accessibili. Infine, è al 1° posto in termini di aspettativa di vita con 82 anni medi di vita pro capite.

La rassegna appena compiuta, articolata in cifre e graduatorie, evidenzia come il Giappone, nonostante l'atavica carenza di materie prime e le frequenti calamità naturali subite nel tempo, sia riuscito comunque a creare una economia solida, forte, competitiva e in crescente e costante sviluppo, sia pure con la crisi mondiale in corso, rispetto ai colossi Stati Uniti, Unione europea e, da ultimo, Cina. A differenza di quanto sta accadendo in altri paesi emergenti, però, tanto non ha postulato come fine esclusivo delle prospettive economiche da esso assunte un arricchimento fine a se stesso; piuttosto, la visione caratterizzante l'economia nipponica ha radici e prospettive che tengono conto del benessere collettivo da realizzare

ricorrendo, in particolar modo, ad investimenti per infrastrutture, servizi sociali e sanitari, nonché per l'istruzione e la ricerca².

2 - La struttura del sistema fiscale giapponese: le imposte nazionali e locali.

Il sistema fiscale giapponese è articolato in un sistema nazionale e in uno locale³. Il primo è sotto il controllo diretto del governo centrale di cui l'Agenzia delle Entrate Nazionale (NTA) ha la piena competenza e responsabilità sulle imposte nazionali attraverso uffici fiscali decentralizzati in tutto il Giappone, mentre il governo locale è responsabile per le imposte locali⁴. Le imposte correnti vengo-

² Dalla nascita alla morte dei singoli individui è importante realizzare una società istruita e un solido sistema educativo. Nella realizzazione di questa società è necessaria la piena coscienza del ruolo di cittadino che comporta senso del dovere, responsabilità e capacità di fornire il proprio contributo alla società. Le virtù tradizionali del Giappone, cioè la coesistenza con la natura, l'eguaglianza degli esseri viventi, la *nobless oblige* del *Bushido* (la via del guerriero giapponese), l'etica della vergogna, la visione sobria della vita e del lavoro e la cooperazione tra lavoratori, tutto ciò ricorre nella spiritualità più profonda e intima dei giapponesi. J. NEMOTO, Presidente onorario della Federazione giapponese delle istituzioni economiche, *17° incontro del gruppo business Giappone-Italia*, discorso, 9 giugno 2005, *passim*.

³ Sotto la competenza generale del Ministero delle Finanze giapponese, l'amministrazione del sistema fiscale è composta dai sei uffici interni e da un'organizzazione esterna, l'Agenzia nazionale per l'imposta (NTA). Quest'ultima è stata istituita il primo giugno 1949 ed è principalmente responsabile della funzione di valutazione e di raccolta delle imposte interne che fino ad allora erano state eseguite dall'Ufficio delle imposte. Ministero delle Finanze del Giappone, 2017, <http://www.mof.go.jp>.

⁴ Il diritto tributario locale è stato formalmente adottato in Giappone il 31 luglio 1950 con la legge n. 226.

no prelevate direttamente dal governo nazionale e locale e possono essere classificate in tre gruppi principali, vale a dire le imposte sul reddito, le imposte sulla proprietà e le imposte sui consumi⁵.

Le principali imposte nazionali sono:

- l'imposta sul reddito netto del singolo contribuente;
- l'imposta sul reddito netto delle società;
- l'imposta di consumo che ha ad oggetto i beni di consumo e i servizi in generale;
- la tassa sulla benzina: imposta indiretta applicata sulla benzina proveniente da raffinerie o ritirata da zone franche;
- l'imposta sull'alcool: imposta indiretta riscossa sui liquori nazionali provenienti dai luoghi di produzione e sui liquori importati e ritirati dalla zone franche.

La distinzione relativa agli obiettivi, all'organizzazione e alle funzioni sia del sistema fiscale nazionale, sia del sistema tributario locale è sancita nelle leggi e nei regolamenti tributari nonché nella legge sull'autonomia locale del Giappone n. 67 del 1947 che all'articolo 223 prevede "Gli enti pubblici locali sono in grado di valutare e raccogliere le tasse locali, come previsto dalla legge". Sulla base di tale disposizione, gli enti pubblici locali hanno il diritto di procedere agli accertamenti e alla riscossione delle imposte locali⁶.

⁵ Ministero delle Finanze del Giappone, 2017, <http://www.mof.go.jp>. Nguyen Cao Duc – Go Yamada, *Tax system reforms in Japan, Japan centre for economic research*, Tokyo, 2009, *passim*. Ministry of Finance of Japan, *An outline of japanese taxes 2004*, Printing Bureau of the Japanese Ministry of Finance, 2005, *passim*

⁶ Altre fonti di entrata per l'amministrazione in generale degli enti locali sono le seguenti:

Il diritto tributario locale stabilisce il tipo di prelievo che il governo locale può

-
- le sovvenzioni dal Tesoro nazionale che rappresentano il 12,7% delle entrate totali;
 - la tassa nazionale a gettito locale: una parte fissa del gettito fiscale nazionale, cioè il 32% della imposte sul reddito e sui liquori, il 34,0% della tassazione delle imprese, il 29,5% delle imposte sul consumo, il 25% della imposta sui tabacchi, è destinato ai governi locali allo scopo di garantire le risorse necessarie e la parificazione dei differenti livelli di capacità fiscale; questa rappresenta il 18,2% delle entrate totali delle amministrazioni locali;
 - le obbligazioni degli enti locali: i prestiti a lungo termine da parte dei governi locali finanziano le spese di costruzione e rappresentano l'11,2% delle entrate totali;
 - le imposte sui trasferimenti fiscali locali: non si tratta di tasse locali in quanto tali, sono imposte nazionali raccolte dall'amministrazione fiscale nazionale per una questione di convenienza tecnica e una certa parte dei ricavi vengono trasferiti agli enti locali sulla base di determinati criteri; essi rappresentavano solo il 2,0% delle entrate totali; le tasse di trasferimento locale sono le seguenti:

imposta di trasferimento sul reddito;

imposta di trasferimento sul passaggio su strada locale;

imposta di trasferimento sul gas propano liquefatto;

imposta di trasferimento sul tonnellaggio;

imposta di trasferimento su veicoli a motore di notevole stazza;

imposta di trasferimento sul carburante per l'aviazione.

Ministero delle Finanze del Giappone, 2017, <http://www.mof.go.jp>. Itsij, Local tax system in Japan, Local governance, F.Y. 2007, passim. Ministry of Finance of Japan, An outline of Japanese taxes 2004, Printing Bureau of the Japanese Ministry of Finance, 2005, passim.

riscuotere, la base imponibile, il tributo locale standard, la aliquota massima o il tasso fisso di tali imposte. Poiché la base imponibile è stabilita dalla legge fiscale locale, le basi di tali imposte sono armonizzate tra le autorità di tutto il paese. L'imposta locale standard viene richiesta da ogni governo locale se non c'è una ragione finanziaria o un altro motivo che faccia adottare un'imposta diversa. Ogni governo locale, se necessario, può scegliere una aliquota fino a quella massima prevista. L'aliquota fissa è, invece, quella che ogni amministrazione locale deve rispettare⁷.

Le tasse locali sono classificati in due categorie: le entrate della prefettura e le altre entrate comunali, in base alle diverse forme di autorità fiscali locali. Le entrate della prefettura sono applicate su larga base e le sue principali componenti sono le seguenti:

- imposta per abitante della Prefettura, tassa sulle società, tassa sull'automobile, tassa sull'acquisto di beni immobili, imposte sui consumi locali ordinari non destinate a spese specifiche; imposta sugli interessi, sui dividendi e sulle plusvalenze speculative;
- tassa sull'acquisto di un'automobile e tassa sul carburante: sono tasse obiettivo e sono destinate a spese specifiche come le strade;
- tassa prefettizia discrezionale che può essere applicata dalla prefettura se ottiene il consenso del Ministero delle finanze.

⁷ T. Doi, Is Japanese local finance really centralized? From a viewpoint of the revenue expenditure nexus, Institute of social science, Discussion Paper, University of Tokyo, 1998, *passim*.

Le entrate comunali sono applicate dai governi locali come le città, i paesi e i villaggi⁸. I componenti principali sono le tasse ordinarie come ad esempio la tassa per abitante comunale, tassa sugli immobili, le tasse per le attività commerciali, la tassa per l'urbanistica e la tassa di soggiorno.

3 - Il federalismo fiscale in Giappone

Il tema del decentramento fiscale costituisce un tema sempre vicino all'agenda politica del Giappone⁹. Al fine di raffor-

zare i redditi locali e di ridurre la pesante dipendenza dai fondi del governo centrale, sono state introdotte diverse riforme che si sono concentrate sostanzialmente sui tagli ai sussidi stanziati sui trasferimenti delle risorse fiscali e sulla razionalizzazione della tassa di allocazione loca-

⁸ Sulla base di quanto previsto dalla legge fiscale locale, le autorità locali possono imporre altre tipologie di tasse minori quali la tassa sulla miniera, la tassa sui minerali, le tasse sulle terme, etc.. Alcune di queste sono imposte dalla prefetture altre dai comuni. Le autorità locali possono discrezionalmente imporre delle tasse allorché ottengano il consenso del Ministero delle Finanze. Ciascuna tassa locale introdotta discrezionalmente non è specificamente prevista dal diritto tributario locale ed è esclusivamente basata su una promulgazione dell'ente locale. Queste imposte sono state introdotte con la legge sulla decentralizzazione del 2000. Itsij, *Local tax system in Japan, Local Governance*, F.Y. 2007, *passim*. Ihori – T. Doi – H. Kondo, *Japanese fiscal reform: fiscal reconstruction and fiscal policy*, Japan and the World Economy, 2001, *passim*. Ministero delle Finanze del Giappone, 2017, <http://www.mof.go.jp>.

⁹ La lunga crisi economica degli anni '90 e l'enorme accumulo del debito pubblico vissuto negli ultimi anni ha incoraggiato i responsabili politici e accademici a rivalutare le relazioni intergovernative nel sistema fiscale. Data la gravità del deterioramento delle finanze pubbliche nel corso dell'ultimo decennio, la sensibilizzazione nella devoluzione della spesa e della responsabilità delle entrate a governi sub-nazionali è stata ritenuta necessaria al fine di migliorare la loro efficienza nella prestazione dei servizi pubblici e nella loro responsabilità finanziaria. Questa attenzione fiscale nel consolidamento ha oscurato altre motivazioni del decentramento fiscale suggerite dalla letteratura, come la maggiore sensibilità delle amministrazioni locali di corrispondere preferenze e necessità potenzialmente

diverse e di limitare la dimensione dell'intervento pubblico previsto dal bilancio federale. Massimo Di Domenico - Alberto Zanardi, *Comparing intergovernmental fiscal relations in Japan and Italy: assessment and suggestions*, Prometeia Group, Bologna, 2004, *passim*. Akai Nobuo - Sato Motohiro - Yamashita Koji, *Reform of Intergovernmental Transfers in Japan*, Japan: Yuhikaku 2003, *passim*. Masahiko Aoki, *The Introductory Chapter in Fiscal Reform of Japan: Redesigning the Frame of the State*, Masahiko Aoki, and Kotaro, Tsuru eds. Japan: Toyo Keizai Shinpo Sha, 2004, *passim*.

le¹⁰. Questi sviluppi sono arrivati quasi mezzo secolo dopo la fine della seconda guerra mondiale, un lungo periodo durante il quale poco significativi progressi erano stati compiuti verso il decentramento¹¹. Guardando al sistema fiscale del

¹⁰ Seguendo la scia della Legge Omnibus del 2000 sul decentramento, il governo Koizumi ha lanciato il pacchetto di riforma cosiddetta Trinità nel giugno 2003, che disegna le linee guida generali per la riforma della finanza pubblica locale. Come suggerito dal nome evocativo, il pacchetto di riforme Trinità comporta tre principali direzioni di riforma. In primo luogo, si prevede una riduzione in scala, di riorganizzazione e razionalizzazione dei trasferimenti di scopo con l'obiettivo di promuovere l'autonomia locale nelle pubbliche decisioni di spesa. In secondo luogo, esso comprende le indicazioni generali per una riforma della tassa di assegnazione locale, basate su una possibile restrizione della gamma di attività del governo locale il cui finanziamento è garantito da questo sistema di trasferimenti. In particolare, la riforma prevede la riduzione del componente della tassa di assegnazione locale che copre il costo di rimborso da parte dei governi locali di qualche vincolo finanziato per le opere pubbliche. Infine, la riforma prevede una grande redistribuzione della tassa sulle risorse tra le amministrazioni centrali e locali volte a ridurre la distanza verticale fiscale e rafforzare la sub nazionali potestà impositiva. . Massimo Di Domenico - Alberto Zanardi, *Comparing intergovernmental fiscal relations in Japan and Italy: assessment and suggestions*, Prometeia Group, Bologna, 2004, *passim*. Nobuo Izui and the Inquiry Section under the Committee of General Affairs in Konishi, Sachio, *Arguments on Reform of Local Public Finance*, Japan: Nihon Keizai Shinbun Sha, 2002, *passim*. M. Sato, *Political Economy of Fiscal Decentralization*, April, 2002, *passim*.

¹¹ Per quanto riguarda il decentramento fiscale, le principali innovazioni sono state introdotte dalla legge Omnibus del 2000 e possono essere riassunte come segue. In primo luogo, la riforma prevede una separazione più trasparente tra le funzioni pubbliche assegnate rispettivamente al governo centrale (affari internazionali e le politiche che richiedono coordinamenti generali tra governi) e locale (funzioni connesse alle

Giappone nel suo complesso, sebbene la maggior parte delle spese avvengono a livello locale, vi è una autonomia molto limitata per i governi locali nelle loro decisioni di spesa¹². Anche sul versante

esigenze locali). In secondo luogo, abolisce il sistema di funzioni del governo centrale, delegate in questo modo rafforzando l'autonomia locale nella spesa dell'amministrazione. In terzo luogo, permette una maggiore discrezionalità in materia di imposte locali sulle scelte di aliquote fiscali locali e sull'introduzione di nuove tasse non previste dal diritto tributario locale, sostituendo il sistema di omologazione esistente con una procedura di consultazione meno rigorosa. Infine, la riforma attenua il regime normativo sul debito locale in movimento, analogamente a quanto previsto dalla fiscalità locale, dal sistema esistente di permesso ad un meccanismo più flessibile di consultazione preventiva tra i governi centrali e locali. Massimo Di Domenico - Alberto Zanardi, *Comparing intergovernmental fiscal relations in Japan and Italy: assessment and suggestions*, Prometeia Group, Bologna, 2004, *passim*. Takeru Doi, *A Missing Link in Decentralization Reform in Japan: Trinity Reform Package*, Japan: Ministry of Finance (MOF), Policy Research Institute Discussion Paper Series (No. 04A-08), 2003, *passim*. Toshihiro Ithori, *Decentralization and Financial Reconstruction: Evaluation and perspective of the trinity reform*, Japan: Ministry of Finance (MOF), Financial Review, May 2004, *passim*.

¹² L'attuale dibattito sul decentramento fiscale in Giappone riecheggia da vicino le esperienze della riforma fiscale intergovernativa approvata o ancora in discussione, in molti Paesi europei. Il Giappone è uno stato unitario fortemente centralizzato in cui le riforme di decentramento sono state stimulate dal deterioramento della situazione di bilancio e dalla conseguente richiesta pressante di una riduzione dei trasferimenti del governo centrale. Vi è, inoltre, un forte sostegno per le questioni collettive per la parità di accesso ad una vasta gamma di prodotti forniti pubblicamente che è alla base del rapporto fiscale tra i governi centrali e locali. Massimo Di Domenico - Alberto Zanardi, *Comparing intergovernmental fiscal relations in Japan and Italy: assessment and suggestions*, Prometeia Group, Bologna, 2004, *passim*.

delle entrate il decentramento è limitato e l'autorità per stabilire la base imponibile e la determinazione delle aliquote spetta al governo centrale¹³.

Eppure, i paesi del nord Europa hanno insieme al Giappone il più alto grado di decentramento tra i paesi OCSE. Nei governi locali dei paesi nordici vengono assicurati tutti i servizi per i cittadini: scuola primaria e secondaria, ospedali,

¹³ La Costituzione giapponese del 1947 considera il ruolo dei governi locali essenziale per la democrazia e parte integrante del sistema del governo nazionale. Il capo 8 della Costituzione, sotto la voce "Autonomia Locale", garantisce l'autonomia locale e definisce i principi fondamentali dei governi degli enti locali. In particolare, è indicato: il rispetto per l'autonomia locale e i suoi principi di base; le elezioni dirette degli organi legislativi ed esecutivi istituzionali delle locali comunità, la gamma di autorità dei governi locali su una vasta gamma di funzioni di controlli amministrativi, la possibilità di adottare una legislazione speciale applicabile per specifici enti locali. L'articolo 92 della Costituzione, prevede che il regolamento concernente l'organizzazione e le operazioni degli enti pubblici locali devono essere fissate dalla legge in conformità al principio dell'autonomia locale. Sulla base di questa disposizione, varie leggi riguardanti le amministrazioni locali sono state emanate. La più importante è la legge sull'autonomia locale, che è stata emanata in parallelo con la Costituzione. Questa legge considera aspetti importanti riguardanti l'organizzazione e la gestione dei governi locali. Si occupa principalmente degli affari dei residenti, del consiglio eletto e dei loro organi esecutivi, definisce anche lo status di autorità locale e del loro rapporto con il governo centrale nonché con altri enti locali e assegna competenze per quanto riguarda gli affari finanziari locali e altre importanti questioni amministrative. Massimo Di Domenico - Alberto Zanardi, *Comparing intergovernmental fiscal relations in Japan and Italy: assessment and suggestions*, Prometeia Group, Bologna, 2004, *passim*. Ichiro Aoki, *Decentralization and Intergovernmental Finance in Japan*, PRI Discussion Paper Series No.08A-04, 2008, *passim*.

servizi sanitari, assistenza per gli anziani, assistenza sociale. Solo la polizia, l'istruzione superiore, i vecchi regimi pensionistici nazionali e le indennità di disoccupazione rimangono a livello centrale¹⁴. In Giappone i governi locali sono responsabili di una quota importante della spesa pubblica, incluse le misure nazionali di conservazione del territorio, le spese per lo sviluppo, l'istruzione, le spese per i servizi sociali, le spese di polizia, per i vigili del fuoco, il benessere sociale, i servizi igienico sanitari e l'amministrazione generale¹⁵.

¹⁴ J. Lotz, *Policies of Earmarking grants to sub national governments*, 2005. J. Lotz, *Local government reforms in the Nordic countries, theory and practice*, in J. Rattsø, *Fiscal Federalism and State-Local Finance: The Scandinavian Approach*, Cheltenham: Edward Elgar, 1998, *passim*.

¹⁵ Le amministrazioni locali sono inserite in un sistema dualistico con le Prefetture che servono vaste aree e i Comuni che forniscono servizi locali. Tra i due livelli del governo locale non esiste una relazione gerarchica. In particolare, la struttura dei sub governi nazionali è costituita da 47 Prefetture (compresa la metropoli di Tokyo) e 3.229 Comuni (a partire da aprile 2000). Prefetture e Comuni differiscono notevolmente in termini di popolazione e di estensioni territoriali. Il Giappone, si estende su una superficie di 377.000 km quadrati con oltre 120 milioni di persone, ma con quasi la metà della popolazione che vive in non più del 14% del totale della superficie territoriale. La sola area di Tokyo (tra cui la metropoli Tokyo, Kanagawa, Saitama e Chiba) ha una popolazione di circa 32 milioni di persone rispetto a Tottori Prefecture (*Tottori-ken*) con solo 60.000. Massimo Di Domenico - Alberto Zanardi, *Comparing intergovernmental fiscal relations in Japan and Italy: assessment and suggestions*, Prometeia Group, Bologna, 2004, *passim*. Nobuki Mochida - Jorgen J. Lotz, *Fiscal Federalism in Practice, the Nordic Countries and Japan*, CIRJE, Faculty of Economics, University of Tokyo, CIRJE-F-28, 1998, *passim*.

Anche se il rapporto tra spesa pubblica nazionale e quella locale in Giappone è di 40 a 60, il rapporto tra la distribuzione del gettito fiscale è il contrario, cioè 60 a 40 in favore di governi nazionali. In Danimarca, come esempio dei paesi del nord Europa, si osserva lo stesso schema, ma lo squilibrio è meno marcato rispetto al Giappone. Tali differenze sono note come “gli squilibri verticali”¹⁶ del settore pubblico e sono dovute alle sovvenzioni, cioè ai finanziamenti supplementari dal governo centrale a quello locale. Un sondaggio sul ricorso a tali contributi in diversi paesi conferma che le sovvenzioni svolgono un ruolo relativamente minore nel nord Europa, ad eccezione della Nor-

¹⁶ Gli squilibri verticali sono dei deficit a livello locale a cui si sopperisce con i finanziamenti dal governo centrale, di condivisione di imposte o di altri trasferimenti. Il sistema giapponese intergovernativo di trasferimenti non compensa semplicemente lo squilibrio fiscale verticale tra i governi centrali e locali, ma è anche incaricato di compensare le disparità interregionali di risorse fiscali e consentire a tutti i locali governi di fornire uno standard nazionale dei servizi pubblici. In altre parole, le organizzazioni intergovernative grazie ai trasferimenti affrontano sia lo squilibrio fiscale verticale, così come la redistribuzione orizzontale. Lo scopo è quello di bilanciare il gap fiscale verticale tra la spesa locale e le entrate fiscali. L'aspetto più significativo dei trasferimenti intergovernativi giapponesi è la misura della redistribuzione interregionale che essi raggiungono. Ciò è dovuto sia per le entrate fiscali che il governo centrale raccoglie, al fine di finanziare i programmi di trasferimento, così come il meccanismo attraverso cui si allocano i trasferimenti attraverso i governi locali. Massimo Di Domenico - Alberto Zanardi, *Comparing intergovernmental fiscal relations in Japan and Italy: assessment and suggestions*, Prometeia Group, Bologna, 2004. W. Kitamura, *The Paradox of Centralisation, and The Paradox of Decentralisation: Institutional Impact of Central-Local Relations on Local Governance in Post-War Japan*, Asian Resource Center for Decentralisation working paper, 2002, *passim*

vegia, rispetto a molti altri paesi, mentre in Giappone è alto¹⁷.

A differenza delle attuali teorie di oggi su beni pubblici locali, molto in linea con il pensiero contemporaneo nei paesi nordici, in Giappone non vi è una netta separazione tra funzioni centrali e locali¹⁸. Di

¹⁷ J. Darby – A. Muscatelli – G. Roy, *Fiscal Decentralization in Europe: a Review of Recent Experience*, University of Glasgow, April, 2003. B. Dafflon, *Local Public Finance in Europe, Cheltenham and Northampton: Edward Elgar, 2002, passim*.

¹⁸ Le principali funzioni di spesa del governo centrale riguardano gli affari generali, come ad esempio la difesa, la diplomazia, il diritto nazionale e l'ordine, gli affari giudiziari, il servizio postale, gli ospedali nazionali e le strutture sanitarie, gli istituti di istruzione superiore e della ricerca. Al contrario, i governi locali si occupano principalmente di istruzione e cultura, infrastrutture, sanità e welfare. La Formazione (23% della spesa totale nel 2000) e le opere pubbliche (19%) sono le funzioni principali di spesa delle Prefetture; i Comuni sono i principali responsabili del welfare (20%) e dei lavori pubblici (19%), in particolare la costruzione di approvvigionamenti idrici, dello smaltimento rifiuti e delle fognature. Inoltre, i comuni gestiscono l'istruzione elementare e la scuola materna (12%). Molti programmi di spesa, quali l'istruzione, la salute e il benessere, sono in pratica formulati dal ministero centrale e finanziati direttamente o indirettamente dal governo centrale. Ciò significa che i governi locali hanno, in linea di principio, importanti responsabilità amministrative per la pianificazione, la costruzione e la manutenzione degli impianti, la regolamentazione, la gestione, l'ispezione e il controllo. In pratica, è il governo centrale che dà la direzione principale, vincola e influenza l'attività a livello locale. Tale pesante coinvolgimento del governo centrale in molti aspetti della spesa pubblica locale può essere attribuito alla Costituzione e alla legislazione nazionale (ad esempio, la legge finanziaria locale, la legge dell'autonomia locale e del Diritto tributario locale) che non distingue chiaramente tra le responsabilità di spesa rispettive delle autorità centrali e locali. In particolare, il meccanismo di funzioni delegate è particolarmente controverso, dal momento

conseguenza, i grandi programmi, quali istruzione, sanità e lavori pubblici, sono formulati da ministeri nazionali e finanziati da molte sovvenzioni specifiche. Pertanto, il problema per il Giappone non è tanto cambiare o ingrandire le assegnazioni delle spese, ma ridefinire le responsabilità per la progettazione, l'attuazione e il finanziamento di tali assegnazioni¹⁹.

che il governo centrale le può assegnare al governo locale che agisce quindi come un agente del governo centrale. L'ente locale ha un'influenza limitata sull'applicazione di queste funzioni. Massimo Di Domenico - Alberto Zanardi, *Comparing intergovernmental fiscal relations in Japan and Italy: assessment and suggestions*, Prometeia Group, Bologna, 2004, *passim*. Geoffrey Brennan - James M. Buchanan, *The Power to Tax: Analytical Foundation of Fiscal Constitution*, Cambridge: Cambridge University Press, 1980. K. Shimbun Akizuki, *Controlled Decentralisation: Local Governments and the Ministry of Home Affairs in Japan*, World Bank Institute, 2001, *passim*.

¹⁹ Il legame tra i governi centrali e locali basato sul meccanismo dei trasferimenti intergovernativi è il risultato finale di una procedura di decisione di bilancio che è in gran parte guidata dal governo centrale. In realtà, il governo centrale esercita un rigoroso coordinamento dei bilanci dei governi locali. Sulla base delle informazioni raccolte da ciascun ente pubblico locale, sulle loro necessità di spesa e le imposte proprie, fornisce le stime del totale previsto per le spese e le entrate di tutti i governi locali. Sulla base di queste stime, il governo centrale dovrebbe poi trasferire risorse sufficienti per ogni governo locale per soddisfare le sue esigenze di finanziamento. Queste stime e la conseguente allocazione di risorse finanziarie tra diversi livelli di governo, vengono quindi consolidate nel Programma di Finanza Pubblico Locale (LPFP), che è una sorta di aggregato di bilancio di finanza pubblica locale assemblato con i bilanci di oltre 3000 Prefetture e Comuni. Il LPFP è fondamentale per garantire la affidabilità del sistema intergovernativo di relazioni poiché, nel caso di un programma che è stimato non in equilibrio in un determinato anno, il governo centrale è

Gli sforzi verso il decentramento fiscale affrontano l'opposizione dei diversi soggetti coinvolti nel sistema delle relazioni fiscali intergovernative. Il Ministero delle Finanze (MOF) si oppone alla delegazione delle basi imponibili più importanti (come ad esempio sul reddito delle persone o sul consumo) a favore dei governi locali.

Il Ministero della gestione pubblica, degli affari interni, delle poste e Telecomunicazioni (MPHP) esita a ridurre i trasferimenti del governo centrale per paura di perdere la sua autorità sulle questioni fiscali locali. I beneficiari di sovvenzioni (i governi locali) resistono alla riduzione dei trasferimenti intergovernativi²⁰.

Il popolo e il governo giapponese, però, dopo la seconda guerra mondiale sono stati impegnati in una maggiore indipendenza per il settore del governo locale. La parità di accesso ai beni pubblici e di equa ripartizione degli oneri di finanziamento di detti beni è stato visto come essenziale per lo sviluppo economico e

tenuto a proporre politiche integrate quali modifiche alle imposte locali, aumento dei trasferimenti o prestiti locali. Massimo Di Domenico - Alberto Zanardi, *Comparing intergovernmental fiscal relations in Japan and Italy: assessment and suggestions*, Prometeia Group, Bologna, 2004. B. F. Barrett, *Decentralization in Japan: Negotiating the Transfer of Authority*, Japanese Studies, 2000, *passim*. M. Ito, *Administrative Reform in Japan: Semi-Autonomous Bureaucracy under the Pressure toward a Small Government*, in Muramatsu, M. and Naschold, F. (eds.), *State and Administration in Japan and Germany*, Walter de Gruyter, 1997, *passim*.

²⁰ W. E. Oates, *Toward A Second-Generation Theory of Fiscal Federalism*, Preliminary Draft, January 2004. In argomento anche R. Jonathan - G. Geoffery, *Globalization and Fiscal Decentralization*, March 2001, *passim*.

sociale. Ciò ha portato al sistema delle agenzie con funzioni delegate e il desiderio di equità ha portato allo sviluppo di sistemi di forte equalizzazione, mentre la redistribuzione interregionale è diventata una questione centrale²¹.

Tuttavia, il sistema attuale affronta una notevole sfida a medio termine. A partire dal 1990, il Giappone ha dovuto affrontare la sua seconda fase di transizione dopo la seconda guerra mondiale.

Ciò ha significato uno spostamento da una società, che sottolineava la parità di accesso ai servizi pubblici e la condivisione equa degli oneri da pagare, verso una società, che dà priorità alla preferenza espressa dal singolo cittadino. Se questo deve essere attuato senza mettere in pericolo le politiche macro-economiche, la responsabilità è la risposta²².

²¹ W. Kitamura, *The Paradox of Centralisation, and The Paradox of Decentralisation: Institutional Impact of Central-Local Relations on Local Governance in Post-War Japan*, Asian Resource Center for Decentralisation working paper, 2002, *passim*.

²² La riforma del sistema del governo locale è un processo costante ma crescente in Giappone. La richiesta di una devoluzione di poteri dal livello centrale ai governi locali è supportato in Giappone da una serie di motivi diversi. Innanzitutto vi sono i cambiamenti strutturali che hanno coinvolto le comunità locali negli ultimi decenni, che rendono il quadro istituzionale, fornito dalla Costituzione e dalla legge sull'autonomia locale, dopo la Seconda Guerra Mondiale, più sostenibile. L'argomento a favore di un controllo centralizzato può essere stato accettabile negli anni '50 e '60, quando una politica di rapida crescita e industrializzazione è diventato l'obiettivo fondamentale sia a livello nazionale e locale. Tuttavia, in seguito lo spopolamento delle aree meno sviluppate, la congestione urbana, l'invecchiamento della popolazione e i problemi ambientali hanno

aumentato la complessità delle comunità locali e, di conseguenza, hanno suscitato la domanda di riforme normative volte a far fronte a questi cambiamenti strutturali. Inoltre, la duratura recessione economica che il Giappone sta vivendo impone alle autorità nazionali di portare il pubblico bilancio su una traiettoria di risanamento credibile, data la rapida crescita del deficit e del debito. Questa grave situazione economica ha avuto ripercussioni per gli accordi intergovernativi fiscali riducendo le entrate fiscali locali e inducendo il governo centrale a tagliare i trasferimenti alle Prefetture e ai Comuni. Il risultato è stato un aumento relativo del finanziamento del debito locale e un grave deterioramento della finanza locale, che sottolinea l'urgenza di adottare riforme strutturali volte a migliorare l'efficienza dei governi locali e la responsabilità finanziaria. V. M. Di Domenico - A. Zanardi, *Comparing intergovernmental fiscal relations in Japan and Italy: assessment and suggestions*, Bologna, 2004, *passim*. J. Craig, *Control of Subnational Government Borrowing*, in *Fiscal Federalism in theory and Practice*, International Monetary Fund, 1997, *passim*; I. Joumard - T. Yokoyama, *Getting the most out of public sector decentralisation in Japan*, in *Economic Department Working Papers*, 416 ECO/WKP(2005)3, OECD, 2005, *passim*; D. Mihaljek, *Japan*, in *Fiscal Federalism in Theory and Practice*; T. Minassian, International Monetary Fund, 1997; J. Purnendra, *Local Politics and Policy Making in Japan*, India: Commonwealth Publishers, 1989, *passim*.