

ENRICO BONELLI

FONDO PEREQUATIVO



giuffrè editore - 2006

Estratto dal volume:

DIZIONARIO DI DIRITTO PUBBLICO

diretto da

SABINO CASSESE

coordinatori

Mauro Catenacci - Alfonso Celotto - Edoardo Chiti

Andrea Gioia - Giulio Napolitano - Livia Salvini

VOLUME III

DAN - GUE

FONDO PEREQUATIVO

SOMMARIO: 1. Nozioni fondamentali. — 2. La perequazione finanziaria negli ordinamenti costituzionali contemporanei: profili generali e comparativi. — 3. La perequazione in Italia e il fondo perequativo previsto dalle disposizioni sul federalismo fiscale. — 4. L'istituzione di un fondo perequativo nel nuovo art. 119 cost. e la sua problematica attuazione.

1. Nozioni fondamentali. — Per fondo perequativo si intende, generalmente, uno stanziamento di risorse finanziarie che risiede nel bilancio statale o di altro livello di governo e che è destinato a riequilibrare, mediante la mirata distribuzione di quelle risorse, i dislivelli di ricchezza esistenti fra diversi territori (*recitius*: fra diversi enti territoriali) di uno stesso stato. Il fondo perequativo è quindi uno degli strumenti del perequare, ed è certamente il mezzo prevalente (anche se non l'unico) utilizzato negli ordinamenti moderni per livellare gli squilibri territoriali nella distribuzione di risorse.

L'esigenza della perequazione finanziaria fra i diversi enti territoriali che fanno parte di un medesimo stato nasce naturalmente, insieme con la strutturazione dell'entità statale (sia nella forma federale che regionale: si v. *Stato federale e Regione*) in più entità sub-statali, dotate ciascuna di propria autonomia finanziaria e, come necessario *prius* logico, di una consistente quantità e qualità di autonomia costituzionale [si v. G. BOGNETTI (I.1), p. 273 ss., nonché G. ROLLA (I.2), p. 5 ss.].

Si tratta, insomma, di una esigenza che si presenta negli ordinamenti statuali con un rilevante grado di decentramento, in cui ad essere decentrate sono anzitutto le funzioni ed i compiti amministrativi, con il conseguente decentramento delle risorse finanziarie e, ciò che più importa qui, dei poteri necessari per il reperimento di tali risorse. La diversità di gettito proporzionalmente ricavato in ciascuno dei territori dalle fonti di entrata (non soltanto, ma preminentemente tributarie) determina una corrispondente spe-

re equazione nella capacità di spesa dei singoli enti territoriali [in tema di autonomia finanziaria e di federalismo fiscale, R.A. MUSGRAVE (II.1)]. Questa sperequazione può essere corretta con meccanismi per l'appunto perequativi, ed in particolare con l'istituzione di uno speciale fondo dal quale muovono i flussi di risorse destinati a porre rimedio agli squilibri territoriali nella distribuzione della ricchezza e della capacità di spesa.

La questione della perequazione non può essere trattata separatamente, almeno oggi in Italia — ma si tratta, invero, di dato comune a tutti gli ordinamenti in cui esiste una normativa volta alla perequazione delle risorse finanziarie fra i diversi enti territoriali —, dalla questione dei livelli di prestazione dei servizi ai cittadini. Ciò, evidentemente, perché, se i livelli dei servizi erogati devono essere tendenzialmente uniformi su tutto il territorio nazionale, allora nei territori più poveri e/o con minore capacità fiscale sarà necessario un sostegno di natura appunto perequativa, dovendo la spesa media per l'erogazione dei servizi essere più o meno la medesima. Vanno però tenuti fermi due punti in tema. Il primo è che la relazione fra perequazione e servizi si pone se viene assunto come dato *a priori* che vi sia nell'ordinamento considerato il principio (di eguaglianza) per cui tutti i cittadini dello stato, benché decentrato o addirittura federale, hanno diritto a godere delle prestazioni sociali erogate — almeno tendenzialmente — al medesimo livello quantitativo e qualitativo; il che non esclude che esistano ordinamenti costituzionali diversi, aventi caratteristiche competitive piuttosto che solidaristiche al punto che, la questione della perequa-

zione non assume la stessa rilevanza, in quanto la sperequazione (l'esistenza cioè di differenze anche sensibili nel livello di erogazione dei servizi ai cittadini) non costituisce di per sé un disvalore o una circostanza negativa cui porre rimedio (*amplius* par. 2). Il secondo punto fermo risiede nella considerazione che ancora una volta la relazione fra perequazione e servizi si pone se ed in quanto oggi spetti agli enti territoriali del decentramento garantire al cittadino i livelli essenziali delle prestazioni e dei diritti sociali. In tale ottica, assume particolare rilievo la dimensione della perequazione, che dovrà essere modulata anzitutto sulla dimensione del decentramento, cioè in relazione a quante e quali funzioni siano nel sistema istituzionale di riferimento devolute ai livelli inferiori di governo e quanto esse costino, nonché sulla capacità impositiva (e più in generale sulla capacità di reperire risorse autonome) dei livelli inferiori di governo stessi. Ma il costo del decentramento, e quindi la dimensione della perequazione, non è una variabile indipendente, o meglio essa non dipende soltanto dalla quantità di funzioni che gli enti del decentramento sono chiamati ad esercitare, ma anche dal livello qualitativo dei servizi che essi devono fornire ai cittadini; in questo senso, l'ammontare del fabbisogno di spesa dei livelli inferiori di governo può essere inteso come funzione del livello qualitativo dei servizi da erogare, elemento costituente variabile indipendente.

Neanche può essere trascurato che la riduzione delle sperequazioni territoriali non è soltanto finanziaria, o meglio non va perseguita soltanto con strumenti di tipo finanziario, quali, anzitutto, il fondo perequativo; spesso la riduzione della disuguaglianza significa non tanto e non solo redistribuire il gettito, ma anche effettuare interventi di tipo strutturale o infrastrutturale, per tentare di mutare il contesto stesso che porta all'emersione delle disuguaglianze, intervenendo direttamente con la realizzazione di strutture o infrastrutture che producano un riavvicinamento fra territori ricchi e territori poveri. Ed invero, se il punto di partenza è quello di un livello infrastrutturale svantaggiato, in assenza di interventi incidenti

su tale piano, non potrà mai raggiungersi una reale uniformità nei livelli di erogazione dei servizi e quindi nella possibilità di esercizio di certi diritti, nonostante la presenza, nel sistema, di meccanismi di perequazione finanziaria.

Siamo, dunque, nel campo della tutela dei diritti dei cittadini, più precisamente della tutela di quei diritti che usualmente sono definiti come «diritti sociali», poiché essi hanno come finalità preminente il soddisfacimento di interessi collettivi (e mediamente individuali). È evidente che per tali diritti si pone una questione di spesa sociale, perché il loro godimento implica un'azione positiva da parte dello stato, al fine di renderli effettivi. Senza l'intervento perequativo del potere centrale (ovvero senza l'intervento perequativo di natura orizzontale, cioè proveniente dagli enti territoriali del medesimo livello, ma più ricchi: sul punto *amplius*, par. 2), l'effettiva possibilità di esercizio di quei diritti sarebbe vanificata o messa a repentaglio per i cittadini residenti nelle aree dello stato che presentano condizioni economiche e sociali di maggior disagio ed arretratezza. Si comprende bene, allora, la centralità che riveste oggi, negli ordinamenti decentrati o federali, la costruzione di un sistema di perequazione che sia al tempo stesso giusto, cioè equo, ed efficace, ossia in grado di raggiungere davvero l'obiettivo di riequilibrio che gli è proprio.

2. La perequazione finanziaria negli ordinamenti costituzionali contemporanei: profili generali e comparativi. — Naturalmente, al fine di raggiungere gli obiettivi testé menzionati, lo strumento del fondo perequativo può essere configurato in modo diverso da sistema a sistema. Alcune distinzioni o coppie dicotomiche fondamentali aiuteranno a comprendere quali siano gli elementi in relazione ai quali i meccanismi perequativi si possono differenziare ed effettivamente si differenziano, nell'esperienza dei sistemi federali o a forte decentramento.

Si può distinguere anzitutto fra perequazione verticale e perequazione orizzontale. La perequazione verticale si connota per il fatto che è lo stato a determi-

nare i criteri su cui si fonda il meccanismo di perequazione, dal momento che esso mantiene nel proprio bilancio la gestione del fondo perequativo, redistribuendo poi le risorse verso il basso, cioè verso i territori che, all'esito dei calcoli di perequazione, risultino essere quelli bisognosi di integrazioni provenienti dal fondo medesimo. La perequazione è invece orizzontale allorché i trasferimenti perequativi non passano per il bilancio statale, ma si muovono direttamente da ente territoriale a ente territoriale, anche se il criterio perequativo viene predeterminato a monte dal livello centrale di governo. La scelta dell'uno o dell'altro sistema di perequazione non è dettata solo da ragioni attinenti all'efficienza dell'uno o dell'altro meccanismo, ma anche da motivazioni di ben maggiore complessità e delicatezza, poiché perequare orizzontalmente o verticalmente può voler dire, nel primo caso, rendere visibili a tutti i cittadini di tutti gli enti territoriali interessati quali sono i flussi di risorse in movimento, e cioè chi concretamente sta dando cosa a chi, con tutto ciò che può derivarne sul piano dei rapporti tra aree povere ed aree ricche della medesima nazione. Nel secondo caso, invece, gli stessi flussi sono meno visibili e l'intervento di un livello superiore di governo può essere utile a prevenire o a smorzare tensioni nascenti all'interno dello stato. Non mancano, però, sistemi nei quali il fondo produce una perequazione che è, insieme, verticale ed orizzontale, come accade in Germania e, più confusamente, in Italia. In particolare, nell'ordinamento tedesco, vi sono ben cinque fasi del processo di distribuzione di risorse fra i vari *Länder*, fra le quali (dopo le prime due aventi la funzione di primo reperimento del gettito tributario) la terza e la quarta hanno carattere perequativo orizzontale e la quinta si sostanzia in un intervento perequativo verticale con trasferimenti statali verso i *Länder* più deboli. Verticale ed orizzontale è anche il sistema di perequazione austriaco, con trasferimenti dallo Stato ai *Länder* e poi da questi ai comuni. Si tratta, in entrambi i casi (tedesco ed austriaco) di sistemi federali, tuttavia meccanismi perequativi si hanno anche in ordinamenti unitari, ma con un certo grado di decen-

tramento, come quello inglese, dove è in vigore il meccanismo detto del *revenue support grant*, finalizzato a garantire il supporto finanziario agli enti locali più disagiati, o in quello francese, secondo quanto previsto dalla legge *d'orientation pour l'aménagement et le développement du territoire* del 1995.

La seconda importante distinzione riguarda il livello di perequazione: si parla a tale riguardo anche di intensità della perequazione, che serve a misurare il livello di disuguaglianza che il meccanismo di riequilibrio deve mirare a ridurre; sicché potremo avere sistemi ad alta intensità perequativa, nei quali la perequazione significa pressoché annullamento completo delle differenze, e sistemi nei quali invece la scelta è di avvicinare i livelli di disponibilità di risorse soltanto fino a un certo punto. Non sfugge che vi sono ragioni di equità e giudizi di valore rispetto a questa scelta. I giudizi di valore, più in particolare, attengono al livello di accettabilità delle prestazioni offerte sul territorio ai cittadini. Naturalmente, se si vuole privilegiare un'opzione che solleciti le regioni povere a migliorare la propria economia, allora la soglia di perequazione sarà più bassa. Se invece, l'obiettivo prevalente è quello di raggiungere una quasi completa uniformità di distribuzione delle risorse sul territorio, la soglia di perequazione salirà fino a percentuali vicine o superiori al novanta per cento. Anche nella scelta del miglior livello di perequazione occorre considerare quali sono gli interessi in gioco e quali posizioni è necessario, anche alla luce delle disposizioni costituzionali eventualmente esistenti sul punto, tutelare con preminenza, al fine di ridurre il *gap* esistente tra aree ricche e aree povere. In altri termini, si tratta di decidere fino a che punto (e cioè fino a quale livello di perequazione) devono essere tutelati gli interessi dei cittadini residenti nelle regioni meno sviluppate di una nazione. Questi interessi possono entrare in conflitto, com'è evidente, con gli interessi dei cittadini residenti nelle regioni con maggiore capacità fiscale, per i quali non può essere indifferente la determinazione del livello di perequazione, poiché una perequazione più «spinta» finisce per produrre la riduzione di risorse

concretamente disponibili e spendibili, anche in servizi, sul loro territorio, con conseguenti ricadute sul piano della *policy*. Anche per tale aspetto, uno sguardo ad altri ordinamenti ci conferma che esistono modelli più cooperativi, come quello tedesco in cui la soglia di perequazione, già oltre il novanta per cento, è stata ulteriormente aumentata fino a raggiungere il novantasei per cento dal 2005, e modelli piuttosto competitivi, come quello canadese, in cui l'intensità della perequazione si attesta su livelli molto più bassi.

Vi è infine da considerare quale possa essere il migliore o più opportuno criterio di perequazione. Si tratta cioè di assumere uno o più elementi quali unità di misura dell'entità di risorse disponibili e dell'entità di risorse da trasferire dal fondo perequativo. Nell'esperienza degli ordinamenti federali o decentrati in cui esistono meccanismi perequativi, si sono generalmente assunti, quali criteri di misura, il fabbisogno di spesa ovvero la capacità fiscale di ciascun livello decentrato di governo; ve ne sono, naturalmente, altri possibili, come la consistenza della popolazione di ciascun territorio o la dimensione geografica del territorio, ma essi hanno generalmente valenza integrativa, mentre capacità fiscale e fabbisogno costituiscono elementi indefettibilmente presenti [P. VISCA (III.1), p. 437 ss.]. Ovviamente, la graduazione dei vari criteri non può che consistere in un'opzione di carattere politico-economico. Per un verso, con la scelta del criterio della capacità fiscale si può voler sollecitare le aree più povere a produrre un'economia che consenta poi di raggiungere una ricchezza meglio e più uniformemente distribuita sul territorio. Si cerca insomma di favorire un comportamento virtuoso degli enti decentrati, volto ad espandere la propria base impositiva, stimolando, per esempio, misure di recupero dell'evasione fiscale. Per altro verso, l'opzione volta a considerare il fabbisogno mostra di considerare prevalente l'interesse a garantire comunque l'erogazione, ad un determinato livello, dei servizi alla persona. Ancora una volta, l'esperienza di paesi stranieri ci dimostra che si tende oggi, specie nei modelli di perequazione più solidaristica, ad utilizzare più criteri insieme; così, in Germania come in

Australia, sia pure con diverse *nuances*, la perequazione tiene conto da un lato della capacità fiscale, dall'altro del fabbisogno di copertura, in un'ottica di equo bilanciamento dei due parametri.

3. La perequazione in Italia e il fondo perequativo previsto dalle disposizioni sul federalismo fiscale. — Nel nostro paese, il cui sviluppo socio-economico è segnato da sempre dalla c.d. questione meridionale e da un enorme divario tra le regioni del nord e quelle del sud, la perequazione finanziaria è divenuta negli ultimi tempi una necessità sempre più pressante e densa di implicazioni politiche, saldandosi con l'altra esigenza (divenuta anch'essa indifferibile) del federalismo fiscale [si v. P. GIARDA (II.2)]. Risale al 1999 la legge quadro (l. 13 maggio 1999, n. 133), che delegava, tra l'altro, il governo ad emanare disposizioni che rendessero effettiva e concreta l'autonomia finanziaria di entrata e di spesa dei livelli inferiori e decentrati di governo, ed in particolare delle regioni, con la soppressione di tutti i trasferimenti erariali e con la istituzione di una sostanziosa compartecipazione regionale all'imposta sul valore aggiunto, in grado di rimpiazzare le risorse perdute con l'eliminazione dei trasferimenti. Nella delega era contenuta, quale criterio direttivo, anche l'istituzione di un fondo perequativo da alimentare con quote della predetta compartecipazione all'Iva ed eventualmente con quote provenienti dalla compartecipazione (pure regionale) all'accisa sulla benzina. La delega del Parlamento conteneva, inoltre stringenti direttive (benché tenute ad un certo grado di genericità, stante la natura della fonte), sia sui criteri di perequazione, sia sulla direzione di questa. Come già accennato in precedenza (si v. par. 3), si erano immaginati più criteri di perequazione che dovevano essere applicati in modo coordinato, in modo da temperare i possibili effetti distorsivi dell'applicazione esclusiva di ciascuno di essi. In tale intento, il criterio della capacità fiscale dei cittadini residenti nei diversi territori conviveva con quello del fabbisogno di spesa degli enti decentrati (ed in particolare, del fabbisogno di spesa sanitaria);

i due criteri principali, poi, non mancavano di essere integrati con altri, riferiti alla consistenza della popolazione e alla ampiezza geografica dei territori considerati. Nella delega legislativa era altresì chiaro che il fondo perequativo avrebbe dovuto funzionare secondo fasi ben distinte, in un processo dinamico cui fosse chiaramente distinguibile ogni passaggio; in cui anzitutto fosse distinguibile la fase di restituzione del gettito rinveniente dalle compartecipazioni da quella di perequazione vera e propria (si v. l'art. 10, co. 1, lett. b, l. 17 maggio 1999, n. 133, laddove espressamente si prevede che «le assegnazioni alle regioni del gettito delle compartecipazioni, al netto di quanto destinato al fondo perequativo di cui alla lettera e, avvengono con riferimento a dati indicativi delle rispettive basi imponibili regionali»). L'espressione conferma che un primo passaggio è quello della restituzione, da parte dello Stato, del gettito delle compartecipazioni spettante alle regioni e che una seconda fase è quella perequativa vera e propria; a monte, naturalmente, vi è la fase di calcolo dell'entità dei due importi — restituzione e perequazione — e dei singoli flussi perequativi). Così come si immaginavano poi distinte e chiaramente individuabili le direzioni dei trasferimenti perequativi, che dal fondo, con gestione nel bilancio dello Stato, si indirizzavano alle regioni. Il governo ha poi attuato la delega (con il d.lg. 18 febbraio 2000, n. 56), alterando o semplicemente non uniformandosi compiutamente ad alcune delle linee direttive che il Parlamento aveva indicato, proprio per quel che riguarda il processo di formazione del fondo perequativo e la direzione della perequazione [E. BONELLI (III.2), p. 126 ss.]. Con le disposizioni attuative, infatti, è stato istituito il fondo perequativo nazionale (iscritto nello stato di previsione dell'allora Ministero del tesoro, del bilancio e della programmazione economica), ma il processo di distribuzione dei gettiti provenienti dalla compartecipazione all'Iva e delle quote più propriamente di perequazione è stato configurato in maniera sostanzialmente diversa dalla sequenza di distinti passaggi che si è analizzata in precedenza e che era indicata come linea direttiva dalla legge di delega. Lo scosta-

mento rispetto alle direttive del Parlamento consiste in questo, che nelle disposizioni del decreto attuativo vi è la previsione di un'unica operazione di calcolo in cui vengono accomunate e trattate congiuntamente sia la determinazione della quota di compartecipazione da attribuirsi ad ogni regione, sia la quota di perequazione (positiva o negativa, evidentemente) che spetta a ciascuna regione, sia la quota complessiva che, infine, spetta ancora a ciascuna regione e che deve essere erogata dal Ministero del tesoro, del bilancio e della programmazione economica (ora Ministero dell'economia e delle finanze). In questo modo, è evidente che il fondo perequativo viene configurato non più come uno stanziamento che, a valle del calcolo dei gettiti delle compartecipazioni e della loro attribuzione alle regioni (sulla base, naturalmente, delle singole capacità fiscali dimostrate dalle basi imponibili di ognuna), perequa gli squilibri che da tale operazione possono provenire, ma diviene esso stesso un fondo in cui confluisce l'intero ammontare delle compartecipazioni, ridistribuito poi secondo criteri pregiudizialmente perequativi.

In un fondo di questa natura, così costituito, non è più chiaramente individuabile la fase perequativa in senso stretto, poiché diventa di difficoltosa individuazione persino la reale consistenza degli squilibri e della diversità delle capacità fiscali di ciascuna regione. Si tratta allora di un sistema di perequazione pseudo-orizzontale, nel quale però l'erogazione dei flussi perequativi non si muove nella direzione regione-regione, poiché vengono erogati in realtà flussi complessivi già perequati nella direzione stato-regioni.

Mette conto di sottolineare due ulteriori notazioni riguardo a tale sistema perequativo. La prima attiene alla intensità della perequazione, che viene determinata nelle disposizioni attuative del governo al novanta per cento, cioè ad un livello molto alto, che mostra tutta la preoccupazione del legislatore di garantire l'effettività del diritto del cittadino di fruire di servizi (specie di assistenza sanitaria) al medesimo livello in tutto il territorio nazionale. La seconda osservazione riguarda

L'attuazione concreta che la normativa ha avuto negli anni successivi alla sua emanazione. Meglio sarebbe dire la mancata attuazione, poiché, di fatto, il meccanismo perequativo (che doveva, peraltro scontare una prima fase transitoria in cui l'entità dei flussi di risorse era ancora misurata sul criterio della spesa storica) non è mai entrato nella fase di effettiva implementazione, stanti i mancati raggiungimenti degli accordi fra Stato e regioni, nonché fra regioni e regioni, in ordine alle stime delle compartecipazioni e, quindi, a valle, in ordine alla consistenza dei flussi di risorse spettanti ad ognuna delle parti. Anzi, il tasso di conflittualità causato dalle disposizioni in questione è stato così intenso da determinare, sotto la spinta di alcune delle regioni più povere ed in particolare di Campania e Puglia, la necessità di sospendere (con l'art. 4, d.l. 30 dicembre 2004, n. 314, conv. in l. dall'art. 1, l. 1 maggio 2005, n. 26) il primo decreto del Presidente del Consiglio dei ministri adottato nel maggio 2004 per calcolare le quote spettanti a ciascuna regione a titolo di compartecipazione all'Iva, di concorso alla solidarietà interregionale e a titolo di fondo perequativo nazionale.

4. L'istituzione di un fondo perequativo nel nuovo art. 119 cost. e la sua problematica attuazione. — All'esito del lungo ed importante processo di decentramento avviato fin dal 1990 e culminato con la revisione del titolo V della Costituzione ad opera della l. cost. 18 ottobre 2001, n. 3, la questione della perequazione, già affrontata con le disposizioni di legge ordinaria ricordate sopra, si è ripresentata con forza sul tappeto. Anche perché in poco più di dieci anni, il corpo vivo della struttura istituzionale è venuto mutando profondamente e le regole dei rapporti fra potere centrale e livelli decentrati di governo sono state completamente riscritte (si v. *Decentramento amministrativo*). Non è il caso di soffermarsi ulteriormente sulle caratteristiche di tale processo di metamorfosi, se non per sottolineare che esso ha condotto all'integrale riscrittura della disposizione costituzionale che disciplina i rapporti finanziari

fra centro e periferia in Italia. L'attuale formulazione dell'art. 119 cost., nel riconoscere autonomia finanziaria di entrata e di spesa, nonché autonomia impositiva a regioni ed enti locali, istituisce una riserva di legge (al co. 3), demandando al legislatore il compito di creare un fondo perequativo per i territori con minore capacità fiscale per abitante. La disposizione specifica che il fondo perequativo è senza vincoli di destinazione. La questione dell'attuazione dell'art. 119 è quanto mai aperta: la perdurante difficoltà di giungere ad un accordo politico proprio sul tema della perequazione ha impedito finora di trovare soluzioni concrete. Nel corso della XIV Legislatura, sono stati presentati in Parlamento tre disegni di legge, il primo è l'A.C. 3356 depositato il 6 novembre 2002; sono seguiti poi l'A.S. 2130 presentato il 20 marzo 2003 e l'A.C. 3855 del 2 aprile 2003; tuttavia, nessuno di essi è attualmente in discussione. In attesa nella normativa di attuazione, è possibile ricavare dal testo costituzionale solo alcune indicazioni su come concretamente potrà essere articolato il meccanismo perequativo nel nostro paese. Rispetto agli elementi essenziali che definiscono indefettibilmente il sistema di perequazione, l'art. 119 cost. si limita a chiarire quale debba essere il criterio in base al quale strutturare il fondo perequativo, optando per la capacità fiscale (i criteri previsti dal d.lg. 18 febbraio 2000 n. 56, erano invece plurimi: si v. par. 3). Tuttavia, sarebbe un approccio superficiale fermarsi alla lettura del co. 3 dell'art. 119 cost. per comprendere la natura del fondo perequativo previsto dalla Costituzione. Occorre, invece, sistematicamente coordinare il suddetto comma con i due seguenti, che rivestono sicuro rilievo per definire il quadro complessivo del meccanismo perequativo immaginato dalla legge di revisione del titolo V della Costituzione. Il co. 4 della disposizione gioca un suo ruolo fondamentale nella questione della perequazione, poiché la dimensione di quest'ultima deve tener conto del fatto che le fonti di entrata per le regioni sono soltanto quelle indicate al suddetto co. 4, e cioè tributi, compartecipazioni e, appunto, fondo perequativo. Le risorse provenienti da queste fonti di entrata devono essere sufficienti a

finanziare integralmente le funzioni pubbliche attribuite alle regioni. Sono però previsti (nell'ambito del co. 5 dell'art. 119 cost.) «interventi speciali» e «risorse aggiuntive» a favore di tutti i livelli periferici di governo; ciò in vista del perseguimento di una varietà di finalità, che comunque esulano dal normale svolgimento delle funzioni attribuite agli enti decentrati. Alla luce delle indicazioni fornite dai commi indicati, si possono trarre allora due ulteriori elementi ermeneutici, che contribuiscono a definire meglio natura e caratteristiche del fondo perequativo e, più in generale, del complessivo meccanismo di perequazione previsto in Costituzione. Anzitutto, per ciò che attiene alla dimensione della perequazione, essa è ovviamente desumibile dalla consistenza del decentramento attuato progressivamente in Italia a partire dal 1990 e poi lungo tutto il decennio, fino alla l. 15 marzo 1997, n. 59, ed ai decreti di attuazione della stessa (in particolare si v. il d.lg. 31 marzo 1998, n. 112). Ma il co. 4 dell'art. 119 cost., nel delimitare espressamente le fonti di finanziamento delle funzioni attribuite ai livelli inferiori di governo, conferma che il decentramento finanziario è tendenzialmente completo, con il riconoscimento di una piena autonomia finanziaria in particolare al livello regionale di amministrazione. In questo quadro, allora, la perequazione, in assenza di qualsiasi altro possibile trasferimento statale di risorse, assume ad un tempo un ruolo marginale, ma fondamentale. Marginale, perché è evidente l'intento di favorire e stimolare un graduale processo di acquisizione, da parte di ogni regione, delle proprie autonome capacità di reperimento delle risorse sufficienti a finanziarie per intero le funzioni loro attribuite. Tale finalità, peraltro, risulta evidente anche nel riferimento, quale criterio perequativo, alla capacità fiscale (si v. par. 2). Fondamentale, perché nei territori con minore capacità fiscale il ricorso alle risorse del fondo perequativo rappresenterà, in attesa di realizzare uno sviluppo economico più esteso e meglio distribuito sul territorio, l'unica possibilità di continuare a garantire l'erogazione dei servizi essenziali alla persona, tra i quali rientra

principalmente quello di assistenza sanitaria.

In secondo luogo, la lettura del co. 5 dell'art. 119 cost. conferma quanto si diceva in precedenza rispetto ai possibili rimedi alle sperequazioni di risorse presenti sul territorio. La Costituzione accoglie pienamente la concezione per cui, accanto all'esigenza di perequare le risorse finanziarie, vi è anche quella, a volte più pressante, di porre rimedio alle disegualianze strutturali, che impediscono ai territori svantaggiati di recuperare il terreno perduto. Per tale ragione, il co. 5 menzionato si riferisce non solo alle risorse aggiuntive (che comunque non possono finanziare le funzioni normalmente spettanti all'ente) ma anche agli interventi speciali, che evidentemente non costituiscono trasferimenti di risorse, ma interventi diretti dello Stato nella realizzazione di infrastrutture in quei territori [sulla portata della disposizione si v. C. cost. n. 16/2004 e n. 49/2004; per un commento alle due decisioni si v. C. SALAZAR (IV.5), p. 1026 ss.; ma, per una gradualità nel passaggio al nuovo sistema di finanza pubblica si cfr. anche C. cost., n. 37/2004, commentata da M. BARBERO (IV.6)].

Nulla prevede, invece, l'art. 119 cit. in ordine alla questione della direzione in cui muoverà la perequazione; se il meccanismo, cioè, sarà verticale od orizzontale (secondo la definizione di tali concetti che si è data si v. par. 2). In altri termini, la norma non precisa minimamente quale debba essere il modello di fondo perequativo e se la sua gestione rimarrà nel bilancio statale. Gli è che, anche per questo punto, la norma va letta unitamente ad altre disposizioni costituzionali ed in particolare congiuntamente all'art. 117, co. 2, lett. e, cost., che riserva alla competenza legislativa esclusiva dello Stato la materia della perequazione. Ciò comporta che le regioni non partecipano alla definizione dei criteri di perequazione e del modello di perequazione, il che lascia intendere che tale modello debba essere verticale anche nel meccanismo stesso di redistribuzione delle risorse (alla medesima conclusione si giunge anche analizzando il precedente modello di perequazione, previsto dal d.lg. n. 56/2000; si v. par. 3). Così come resta aperto uno scena-

rio potenzialmente vastissimo, e cioè quello del ruolo del livello comunale di governo nella perequazione. Non può sfuggire che, per effetto prima della devoluzione amministrativa di compiti e funzioni di cui alle leggi c.d. Bassanini e poi grazie all'introduzione dei principi di sussidiarietà e di pluralismo istituzionale paritario in Costituzione [P. PICCIOCCI (IV.4), p. 741; si v. anche P. GIARDA (IV.3), p. 1425 ss.], sono proprio i comuni oggi ad essere gli enti a cui spetta di svolgere la gran parte delle funzioni amministrative (in base all'art. 118, co. 1, cost.). Un meccanismo di perequazione che non toccasse tale livello di governo potrebbe, di fatto, essere inefficiente e non portare rimedio alle sperequazioni territoriali che dovrebbe mirare a ridurre. Nondimeno, le possibili soluzioni dovranno tener conto della enorme complessità del problema, tenuto conto del numero di comuni esistenti in Italia e delle possibili opzioni (perequazione verticale, dallo Stato direttamente alle regioni ed ai comuni, oppure doppia fase perequativa, dallo Stato alle regioni e poi dalle regioni ai comuni; tale ultima soluzione, però, si scontrerebbe con l'espressa previsione, nell'art. 117, co. 2, lett. e, cost., della competenza legislativa statale in materia di perequazione).

Infine, per concludere l'esame della norma costituzionale, va soggiunto che nessuna indicazione è possibile trarre da essa rispetto alla questione dell'intensità della perequazione. Ed allora non può che utilizzarsi, quale elemento ermeneutico integrativo, l'indicazione dell'art. 117, co. 2, lett. m, cost., secondo cui spetta allo Stato la potestà legislativa esclusiva nella materia della determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali da garantire uniformemente su tutto il territorio nazionale [si v. E. BONELLI (IV.1), p. 475 ss.; A. D'ALOJA (IV.2), p. 1063 ss.]. Sicché il fondo perequativo non potrà non essere volto a garantire questo minimo in tutti gli ambiti territoriali dello Stato, con la conseguenza che, in sede attuativa, assumerà rilievo pregnante la definizione del significato dell'espressione dell'art. 117, co. 2, lett. m, cost., laddove la norma opera appunto riferimento ai livelli essenziali [sul punto, il dibattito è quanto mai

aperto: si v. F. COVINO (V.1), p. 254 ss.; R. TOSI (V.2)]. Evidentemente, dal significato che si attribuisce a tale espressione discende la risposta alla questione posta sopra e cioè fino a che punto sia necessario o opportuno perequare. Così come rimane dubbio se il livello essenziale delle prestazioni prefiguri un limite minimo, che il legislatore è tenuto a rispettare (sicché, nel definire i meccanismi di perequazione, il legislatore deve almeno garantire i livelli essenziali, ma potrebbe spingersi a perequare più in là, anche garantendo l'uniformità delle prestazioni ad un livello più alto), ovvero una misura precisa (benché indefinita), onde il legislatore non potrà in nessun caso perequare ad un livello più alto dell'essenzialità.

Un dato, tuttavia, sembra acquisito al dibattito dottrinario con sufficiente certezza: mentre la perequazione concernente l'esercizio dei diritti civili e sociali dovrebbe essere piena, nessuna regola di rigida uniformità sarebbe applicabile ai finanziamenti necessari per lo svolgimento delle altre attività di competenza delle regioni e degli enti locali [A. PIRAINO (VI.1), p. 21 ss.]. Anzi, per tali ultimi finanziamenti appare auspicabile, in sede perequativa, il bilanciamento del principio di solidarietà tra enti territoriali con quello di competitività e di responsabilità di governo degli stessi enti, nella prospettiva di un'oculata e responsabile amministrazione delle (sempre più scarse) risorse disponibili [A. MUSUMECI (VI.2), p. 154 ss.].

Tutte le indicate questioni, in verità, rimangono aperte ed impregiudicate, stante la perdurante *impasse* che si registra in merito all'attuazione dell'art. 119 cost., unica disposizione del nuovo titolo V che ancora oggi, mancando di una disciplina di dettaglio idonea a specificare tutte le indicazioni generiche in essa contenute, si trova ad affrontare una transizione lunga e difficile.

ENRICO BONELLI

Bibliografia

I. Sulla forma di stato federale e, più in generale, sul decentramento istituzionale, I. G. BOGNETTI, *Federalismo*, in *D. disc. pubbl.*, VI, Torino, Giappichelli, 1991, 2. G. ROLLA, *L'autonomia costituzionale delle comunità territoriali*.

Tendenze e problemi, in *Principio di autonomia e forma dello Stato*, a cura di T. Groppi, Torino, Giappichelli, 1998.

II. Sull'autonomia finanziaria degli enti decentrati e sul federalismo fiscale in generale, **1.** R.A. MUSGRAVE, *Teoria del federalismo fiscale*, in *Finanza locale e finanza centrale*, Bologna, Il Mulino, 1978, **2.** P. GIARDA, *Regioni e federalismo fiscale*, Bologna, Il Mulino, 1995; D. FAUSTO e F. PICA, *Teoria e fatti del federalismo fiscale*, Bologna, Il Mulino, 2000.

III. Sull'introduzione del federalismo fiscale a Costituzione invariata, **1.** P. VISCA, *Le nuove disposizioni sul federalismo fiscale*, in *Giorn. dir. amm.*, 2000, p. 437 ss., **2.** E. BONELLI, *Governo locale, sussidiarietà e federalismo fiscale. Riallocazione delle risorse ed effettività delle autonomie*, Torino, Giappichelli, 2001.

IV. Sulla revisione del titolo V della Costituzione, con particolare riferimento all'interpretazione dell'art. 117, co. 2, lett. m, **1.** E. BONELLI, *In tema di attuazione del nuovo Titolo V della Costituzione: la problematica redistribuzione della funzione legislativa ed amministrativa*, in *Riv. amm.*, 2002, p. 447 ss., **2.** A. D'ALOJA, *Diritti e Stato autonomistico. Il modello dei livelli essenziali delle prestazioni*, in *Regioni*, 2003, p. 1063 ss. Riguardo, invece, all'interpretazione del nuovo art. 119 cost. e all'attuazione del fondo perequativo ivi previsto, **3.** P. GIARDA, *Le regole del federalismo fiscale nell'art. 119 cost.: un economista di fronte alla nuova Costituzione*, in *Regioni*, 2001, p. 1425 ss., **4.** P. PICCIOCCHI, *Autonomia finanziaria: alcune riflessioni sul fondo perequativo*, in *Dir. e*

prat. tribut., 2002, p. 737 ss.; con specifico riferimento ai più recenti sviluppi della giurisprudenza costituzionale in tema, **5.** C. SALAZAR, *L'art. 119 Cost. tra (in)attuazione e «flessibilizzazione» (in margine a Corte cost., sentt. nn. 16 e 49 del 2004)*, in *Regioni*, 2004, p. 1026 ss., **6.** M. BARBERO, *Dalla Corte costituzionale un «vademecum» per l'attuazione dell'art. 119 della Costituzione (nota a Corte cost. n. 37/2004)*, in *www.federalismi.it*, n. 5/2004.

V. Sulla transizione da un sistema improntato al conseguimento dell'equilibrio finanziario ad uno tendente all'impiego delle risorse per garantire i diritti civili e sociali, **1.** F. COVINO, *Autonomia finanziaria e solidarietà*, in *La Repubblica delle autonomie. Regioni ed enti locali nel nuovo Titolo V*, a cura di T. Groppi e M. Olivetti, Torino, Giappichelli, 2003; R. TOSI, *Cittadini, Stato e Regioni di fronte ai «livelli essenziali delle prestazioni...»*, in *Forum di Quad. cost.*, in *www.forumcostituzionale.it*.

VI. Per un'attenta analisi delle differenze intercorrenti tra la perequazione nelle materie che rientrano nel regime dell'art. 117, co. 2, lett. m cost., e quella in tema di finanziamento delle altre attività di competenza delle regioni e degli enti locali, con conseguente bilanciamento del principio di solidarietà con quello di competitività tra enti territoriali, **1.** A. PIRAINO, *Linee per l'attuazione dell'art. 119 Cost.*, in *www.federalismi.it*, 2005, n. 3, p. 21 ss.; **A.** MUSUMECI, *Autonomia finanziaria, livelli di governo e finanziamento delle funzioni*, in *La riforma del titolo V della Costituzione e la giurisprudenza costituzionale*, Torino, Giappichelli, 2004, p. 154 ss.