

# ALCUNE CONSIDERAZIONI SULLA PEREQUAZIONE FINANZIARIA NELLA COSTITUZIONE ITALIANA

EMILIO GIARDINA

JEL Classification: H70, H77

Keywords : Fiscal Federalism, Equalization

## ALCUNE CONSIDERAZIONI SULLA PEREQUAZIONE FINANZIARIA NELLA COSTITUZIONE ITALIANA\*

Emilio Gardina

Professore emerito di Scienza delle finanze nell'Università di Catania

*1. Premessa. 2. La perequazione in Italia dall'Unità alla riforma costituzionale del 2001. 3. La riforma costituzionale disposta dalla legge n. 3 del 2001. 4. Infondatezza delle interpretazioni riduttive della perequazione. 5. La disciplina della perequazione nei diversi disegni di legge di riforma costituzionale. 6. La disciplina di attuazione dell'art. 119 della Costituzione.*

### **1. Premessa.**

Uno dei maggiori problemi che si incontrano nella definizione dei rapporti finanziari intergovernativi riguarda lo squilibrio di risorse dei diversi territori. In un paese in cui esista un unico livello di governo, quello centrale, ciascun cittadino contribuisce in ragione della sua capacità contributiva e in applicazione del principio di eguaglianza ha il diritto di godere dei servizi pubblici erogati con disciplina uniforme su tutto il territorio nazionale. In un tale assetto centralizzato delle funzioni pubbliche si viene così ad affermare in via esclusiva il diritto di cittadinanza nazionale.

Quando invece le funzioni pubbliche sono distribuite su più livelli di governo e ciascuno di essi le finanzia con i propri tributi, gli enti subnazionali soggiacciono alle condizioni dipendenti dalle loro situazioni economiche (ricchezza e reddito) e quindi dal livello delle loro capacità contributive. Gli enti più ricchi a parità di pressione fiscale ricaveranno maggiori entrate e quindi potranno erogare servizi pubblici di maggiori dimensioni quantitative e qualitative, ovvero a parità di tali dimensioni potranno applicare pressioni tributarie più lievi. Ne segue che i cittadini residenti nei territori meno ricchi godranno di servizi pubblici decentrati di qualità e/o di quantità minore, o subiranno pressioni fiscali più elevate.

Il problema dello squilibrio finanziario territoriale è avvertito anche negli Stati veramente federali, cioè quelli che risultano dalla aggregazione di Stati sovrani. Al momento dell'aggregazione sono conosciute le situazioni economiche dei diversi Stati e le disparità finanziarie esistenti. E nel patto federativo si può provvedere a risolvere il problema prevedendo una riduzione dello squilibrio attraverso trasferimenti perequativi a favore dei territori meno ricchi. In diversi Paesi all'eliminazione o all'attenuazione dello squilibrio si è anche provveduto dopo la costituzione della federazione, al fine di ovviare a spinte disgregative rischiose per l'unità della nazione. Ad esempio, come è stato detto a proposito del Canada nel quale il problema è stato affrontato alquanto tempo dopo il momento della formazione dello Stato federale, "la perequazione è la colla che tiene unita la federazione"<sup>1</sup>.

Il problema assume aspetti di maggiore rilievo negli Stati unitari ogni volta che si decida di decentrare un servizio pubblico statale a livelli sottordinati di governo, finanziandolo con tributi di competenza locale. E ciò perché prima del decentramento ciascun cittadino, indipendentemente dal luogo della sua residenza, vanta il diritto a prestazioni uniformi, contribuendo al costo del servizio pubblico in ragione della sua capacità contributiva. Dopo il decentramento, il cittadino residente continua a contribuire al costo dei servizi decentrati in ragione della sua capacità contributiva, ma il suo godimento di tali servizi o il contributo cui soggiace, viene a dipendere dalla capacità contributiva dei suoi vicini. Se in media sono ricchi,

---

\* Lavoro destinato agli *Studi in onore di Luigi Arcidiacono*, Giappichelli, Torino.

<sup>1</sup> Cfr. J. MacKinnon, "Is Equalization Broken? Can Equalization be Fixed", in *Selected Proceedings from the Conference on Fiscal Federalism and the Future of Canada*, September 28-29-2006, sul sito dell'*Institute of Intergovernmental Relations*. Sull'ordinamento canadese cfr. anche gli altri saggi nei citati *Proceedings*.

col decentramento la sua situazione migliora. Se in media sono poveri, peggiora. Si afferma in questo modo, accanto al diritto di cittadinanza nazionale, un diritto di cittadinanza locale in relazione ai servizi pubblici di competenza subnazionale.

In questo lavoro, tirando le fila dell'ampio dibattito che si è avuto nella letteratura sull'argomento, intendiamo svolgere alcune considerazioni sulla perequazione finanziaria disciplinata dall'art. 119 della nostra Costituzione nel contesto della riforma dei rapporti finanziari intergovernativi. Nel secondo paragrafo svolgeremo un sintetico excursus del modo in cui l'istituto è stato attuato nel nostro Paese; porteremo quindi l'attenzione (par. 3) sulla portata giuridica della nuova disciplina disposta nella materia dalla legge costituzionale n. 3 del 2001. Seguirà un esame e una confutazione delle interpretazioni riduttive della perequazione (par. 4), anche alla luce dei diversi disegni di legge costituzionali presentati nelle legislature XI, XII e XIII (par. 5). Nel par. 6 esamineremo alcuni punti della legge delega n. 42 del 2009 di attuazione dell'art. 119.

Le nostre considerazioni saranno limitate a quella che possiamo definire la perequazione finanziaria da realizzare in via ordinaria secondo i primi quattro commi del suddetto articolo. Non esamineremo quindi la perequazione di carattere straordinario disciplinata dal quinto comma, che prevede che lo Stato possa destinare risorse aggiuntive ed effettuare interventi speciali a favore di determinati enti subnazionali<sup>2</sup>.

## **2. La perequazione in Italia dall'Unità alla riforma costituzionale del 2001.**

I rapporti finanziari intergovernativi nel nostro Paese per oltre ottant'anni dalla formazione del Regno d'Italia, cioè fino all'approvazione della Costituzione della Repubblica, sono stati limitati a quelli tra Stato ed enti locali. In essi c'è poca traccia di interventi di perequazione territoriale. E ciò si spiega facilmente. La perequazione territoriale rientra nella funzione redistributiva dello Stato, comportando trasferimenti di ricchezza dai contribuenti e dai territori più ricchi ai meno ricchi. E l'attribuzione di questa funzione allo Stato era estranea alla concezione liberale dell'ente pubblico di quel periodo della nostra storia<sup>3</sup>. Anche se un'implicita politica di redistribuzione territoriale fu attuata consentendo agli enti locali delle aree più povere di espandere la spesa pubblica, chiudendo in disavanzo i loro bilanci e accumulando un consistente indebitamento.

Ma se nei rapporti intergovernativi fino al secondo dopoguerra è assente una politica di redistribuzione territoriale, nel dibattito politico e scientifico in quel periodo è ampiamente presente l'analisi dei torti e svantaggi, veri o presunti, che l'unificazione prima e poi la politica economica e fiscale seguita dal nuovo Stato unitario ha determinato nei confronti del Meridione d'Italia. Di qui il formarsi di un vasto movimento di idee tendente a trasferire nei dati istituzionali le rivendicazioni avanzate dai territori più poveri del Paese e le richieste della realizzazione di forme di solidarietà interterritoriale.

La prima innovazione istituzionale in accoglimento di queste richieste si ebbe nel 1946 con l'approvazione dello statuto della Regione siciliana che, nel riconoscere a questa Regione

---

<sup>2</sup> Sull'interpretazione dell'art. 119 nei punti non toccati nel presente articolo l'autore ha espresso la propria opinione nei seguenti lavori: "Il ruolo degli Enti locali nel nuovo modello costituzionale", 2003, riprodotto in *Tra Economia e Società: Studi in memoria di Giovanni Montemagno*, Giuffrè, Milano, 2006, pp. 265-301. "Il sistema tributario nel contesto federalista: le proposte dell'Alta Commissione. Un Commento", intervento al *Convegno: "Verso l'attuazione del Federalismo Fiscale"*, Roma, 14 dicembre 2005, in *Rivista di Scienza delle finanze e diritto finanziario*, I, 2006, pp. 79-87. "Alcune considerazioni sull'attuazione del nuovo modello costituzionale dei rapporti intergovernativi", testo presentato per l'audizione presso le Commissioni riunite Affari Costituzionali di Camera e Senato, 11.12.2006.

<sup>3</sup> Sul punto cfr. Giardina E., "La teoria della finanza locale", relazione al Convegno su *La tradizione finanziaria italiana*, Pavia, 18-20 settembre 1984, pubblicata in *Annali della Facoltà di Economia e commercio dell'Università di Catania*, 1986, pp. 97-159.

un'ampia autonomia legislativa e amministrativa, provvide a finanziarla ripartendo le imposte erariali esistenti tra i due livelli di governo in ragione delle funzioni attribuite alla Sicilia e di quelle conservate allo Stato, e inoltre dispose l'istituzione di un contributo di solidarietà nazionale a carico dello Stato da impiegarsi nell'esecuzione di lavori pubblici.

Successivamente, col varo nel 1948 della Costituzione repubblicana, il livello regionale di governo fu esteso a tutto il territorio nazionale. E l'art. 119 della suprema Carta fissò il principio che ai bisogni delle Regioni per le spese necessarie ad adempiere le loro funzioni normali si provvedesse con l'attribuzione di tributi propri e di quote di tributi erariali. Inoltre in relazione a scopi determinati, e particolarmente per valorizzare il Mezzogiorno e le Isole, fu prevista l'assegnazione a singole Regioni di contributi speciali. Con queste disposizioni nel nostro Paese fu introdotto nella disciplina dei rapporti finanziari intergovernativi il criterio della perequazione delle risorse in relazione alla diversità di capacità contributiva dei vari territori: infatti la previsione della partecipazione al gettito di tributi erariali in ragione dei bisogni per il finanziamento in via ordinaria delle funzioni normali e l'assegnazione di contributi speciali in via straordinaria a singole Regioni vengono a segnare la fissazione in sede costituzionale della finalità di governare lo squilibrio fiscale nascente dalla devoluzione di funzioni agli enti subnazionali<sup>4</sup>.

L'attuazione dell'ordinamento regionale si è avuta oltre vent'anni dopo l'emanazione della Costituzione repubblicana, e in tale contesto la prima legge di finanziamento delle Regioni, la n. 281 del 1970, ha tradotto in pratica la suddetta finalità costituzionale. Tale legge infatti ha previsto, oltre all'istituzione di alcuni tributi propri degli enti regionali, anche quella di un fondo comune, alimentato da quote di tributi indiretti erariali, per la cui ripartizione si prescindeva dai gettiti riscossi nei diversi territori, seguendosi invece un criterio perequativo<sup>5</sup>. La legge finanziaria prevedeva inoltre l'istituzione di un fondo per i programmi regionali di sviluppo, per la cui ripartizione si stabilì successivamente una riserva del 60% a favore del Mezzogiorno, con effetti redistributivi più accentuati rispetto a quelli del primo fondo. Effetti perequativi hanno connotato inoltre i diversi trasferimenti disposti da leggi statali di settore.

In tale contesto un rilievo particolare va dato al decentramento regionale dei servizi sanitari, per il cui finanziamento con la riforma del 1978 fu previsto in aggiunta ai contributi sanitari riscossi localmente un fondo sanitario nazionale da ripartirsi tra le Regioni sulla base di parametri di uniformità territoriale delle prestazioni.

Nel frattempo i rapporti finanziari con gli enti locali minori a partire dal dopoguerra furono gestiti con modalità che determinarono effetti perequativi, ancorché in un quadro privo di una razionale politica di redistribuzione territoriale. La stessa legge di riforma tributaria del 1971 che aveva provveduto a delineare le linee di un tale quadro, ebbe una molto limitata applicazione, anche a causa dello sviluppo in quegli anni della grande inflazione, e la finanza di questi enti mantenne le caratteristiche di forte derivazione dal centro, con trasferimenti basati essenzialmente sulla spesa storica, i quali per questo fatto continuarono a dispiegare i loro effetti redistributivi.

Nel periodo successivo l'evoluzione dei rapporti finanziari intergovernativi ha avuto due caratteristiche. Da un canto, in un contesto di Costituzione invariata, è continuato il processo di conferimenti, attribuzioni e deleghe di funzioni statali ai livelli di governo subordinati,

---

<sup>4</sup> Cfr. sul punto E. De Mita, "Autonomia finanziaria e potestà tributaria delle Regioni a statuto ordinario", in AA.VV., *Problemi economici e finanziari delle Regioni*, Milano, 1966, pp. 103-122, spec. pp. 119-120. L. Paladin (Diritto regionale, V ed., Cedam, Padova 1992, p. 263, nota 38) ha ritenuto che l'istituzione del fondo perequativo ha trascorso la lettera dell'art. 119.2, pur soddisfacendo un'esigenza a suo tempo manifestata in seno all'Assemblea costituente.

<sup>5</sup> In particolare si stabiliva che la ripartizione dovesse farsi per il 60% in proporzione alla popolazione residente, per il 10% in proporzione alla superficie regionale, e per il restante 30% in proporzione inversa del tasso di emigrazione dal territorio regionale, del tasso di occupazione e del reciproco del gettito pro capite dell'imposta complementare sul reddito. Abolita l'imposta complementare con la riforma tributaria del 1971, questo indice è stato sostituito da prodotto medio regionale per abitante.

processo accompagnato da un rafforzamento della loro autonomia tributaria mediante l'istituzione di nuovi tributi propri, di addizionali e compartecipazioni a tributi erariali, e da una modifica degli istituti della perequazione finanziaria<sup>6</sup>. A questo proposito merita di essere ricordato il DLgs n. 56 del 2000 attuativo della legge delega n. 133 del 1999. E ciò perché esso in un quadro di razionalizzazione del finanziamento regionale introdusse esplicitamente nella legislazione italiana il criterio della perequazione incompleta della capacità fiscale con carattere di generalità, e quindi anche per la copertura di spese, quali quelle sanitarie, per le quali consistenti forze politiche erano a favore di un trattamento uniforme su tutto il territorio nazionale<sup>7</sup>.

La seconda caratteristica riguarda l'orientamento emerso in quegli anni nel Parlamento teso a modificare il titolo V della seconda parte della Costituzione al fine di assicurare un consolidamento costituzionale alle riforme nei rapporti intergovernativi che si erano realizzate o che si volevano ulteriormente realizzare. Furono presentate numerose proposte di modifica della Costituzione che ebbero uno sbocco conclusivo con l'emanazione della legge costituzionale n. 3 del 2001.

### **3. La riforma costituzionale disposta dalla legge n. 3 del 2001.**

Questa legge ha provveduto alla disciplina dei rapporti finanziari intergovernativi nel novellato art. 119 della Costituzione. Tale articolo ha fissato il principio dell'autonomia finanziaria e dell'autonomia tributaria degli enti subnazionali ed ha disposto in via ordinaria a favore dei territori con minore capacità fiscale per abitante trasferimenti perequativi senza vincolo di destinazione e provvedimenti di finanza straordinaria per determinati enti, fissandone specificatamente in questo caso le finalità.

Alcune interpretazioni del novellato art. 119 della Costituzione sono state condizionate da un argomento tecnico basato sulla distinzione di scuola tra i tipi di trasferimenti perequativi; in particolare tra i trasferimenti secondo il bisogno e quelli secondo la capacità fiscale<sup>8</sup>. Si è sostenuto che laddove l'originario testo dell'art. 119 della Costituzione repubblicana faceva riferimento al primo tipo di trasferimento, il testo novellato ha fatto riferimento al secondo. Con la conseguenza che il vigente principio costituzionale nella materia non implica il precetto della perequazione completa in relazione al fabbisogno degli enti subnazionali, se non nei casi in cui da altre norme della Costituzione possa ricavarsi una disposizione in tal senso. Ove manchi una tale specifica tutela costituzionale la perequazione è diretta a integrare solo parzialmente le insufficienti risorse degli enti più poveri<sup>9</sup>.

---

<sup>6</sup> Sui particolari di questo processo cfr. i capitoli sui rapporti finanziari intergovernativi contenuti in L. Bernardi, a cura di, *La finanza pubblica italiana*, Rapporti anni 1992 e ss. In questo lavoro non estendiamo l'analisi alle modalità con cui si è svolto il "gioco" (nel significato che la parola ha nella teoria dei giochi strategici) delle diverse forze politiche a favore o contro il decentramento, o assetti più accentuati di "federalismo", o addirittura di secessione di regioni italiane. Ci limitiamo a rilevare che in questo "gioco" alla tradizionale questione meridionale si è andata contrapponendo in campo politico una nuova questione settentrionale, centrata sul tema della redistribuzione territoriale a danno delle regioni settentrionali, tema così diventato nella concorrenza elettorale argomento per la raccolta del consenso in queste regioni.

<sup>7</sup> Per opposte valutazioni del DLgs n. 56/2000 cfr. tra gli altri Alta Commissione per la definizione dei meccanismi strutturali del federalismo fiscale (ACOFF), *Relazione*, Allegato 2, Settembre 2005; P.Giarda, *L'esperienza italiana di federalismo fiscale. Una rivisitazione del decreto legislativo 56/2000*, Il Mulino, Bologna 2005.

<sup>8</sup> Cfr. F. Covino, *La perequazione finanziaria nella Costituzione*, Jovene, Napoli 2008, e la letteratura ivi citata.

<sup>9</sup> Cfr. P. Giarda, "Le regole del federalismo fiscale nell'art. 119: un economista di fronte alla nuova Costituzione", in *Le Regioni*, 2001, n. 6; "La favola del federalismo fiscale", in *Quaderno n. 15* dell'Associazione per lo sviluppo degli studi di banca e borsa, 2 marzo 2009. V. anche M. Bordignon, "Due commi per il federalismo", in [www.Lavoce.info](http://www.Lavoce.info), 6.5.2008. Sembrano convenire con l'interpretazione criticata nel testo anche G. Macciotta e A. Zanardi, "Il sistema perequativo delle Regioni", in A. Zanardi, a cura di, *Per lo sviluppo. Un federalismo fiscale responsabile e solidale*, Il Mulino, Bologna, 2006, pp. 147 ss.

Ma il richiamo della tipologia dei trasferimenti perequativi non vale a determinare il reale significato e la portata del principio di perequazione adottato nel nuovo titolo V della Costituzione. Se si va al nocciolo del problema, si vede che ciascuno dei due richiamati criteri di perequazione è basato almeno su due momenti decisionali, l'uno inteso a fissare il livello del fabbisogno finanziario degli enti territoriali al quale fare riferimento ai fini della perequazione, e l'altro diretto a stabilire le modalità di integrazione delle loro risorse proprie che rispetto a tale fabbisogno sono giudicate insufficienti<sup>10</sup>.

Nel caso del criterio perequativo del bisogno di norma è l'ente centrale di governo<sup>11</sup> che decide circa la dimensione del fabbisogno finanziario in modo uniforme o in modo differenziato per i diversi enti subnazionali, tenendo conto in questa seconda ipotesi di una varietà di elementi (ad es. le diverse condizioni ambientali che possono richiedere in alcuni territori servizi pubblici non necessari altrove o che comportano maggiori costi di erogazione, ovvero la diversa composizione della popolazione residente che può richiedere prestazioni differenziate di un dato servizio pubblico). Determinati i fabbisogni da finanziare, vengono stabiliti i trasferimenti perequativi per differenza rispetto alle risorse disponibili da parte degli enti non autosufficienti. Trasferimenti che per l'appunto in questo caso traggono la loro giustificazione, oltre che dalla loro eventuale diversa dimensione dei bisogni, anche e soprattutto dalla circostanza che gli enti beneficiari dispongono di minore ricchezza e di minori redditi e quindi di minore capacità fiscale. Quindi l'elemento della diversa capacità fiscale non è estraneo a questo criterio perequativo, anzi ne rappresenta per la determinazione dei livelli dei trasferimenti un fattore fondamentale.

Nel caso del criterio della capacità fiscale di norma il fabbisogno viene determinato con riferimento al valore medio della spesa degli enti subnazionali finanziata con i tributi propri. Sono quindi questi enti che con le loro decisioni circa il livello delle proprie entrate tributarie e delle conseguenti spese influiscono sulla determinazione del fabbisogno finanziario. E in relazione al fabbisogno così determinato si stabiliscono i trasferimenti perequativi a favore di quegli enti che non risultano autosufficienti in dipendenza delle più ridotte basi imponibili e quindi delle minori capacità fiscali. E' chiaro che con questo tipo di trasferimenti gli enti beneficiari non sono in grado di apprestare servizi pubblici con dimensione quantitativa e qualitativa pari a quella degli enti più ricchi, tranne che non accrescano il livello della pressione rispetto a questi ultimi. Infatti il loro fabbisogno ai fini della perequazione è determinato con riferimento ad un valore medio, che ovviamente è minore di quello degli enti che stanno sopra alla media.

Come si vede, è il primo dei due momenti decisionali, cioè quello che riguarda la valutazione del fabbisogno, che viene a determinare la differenza tra i due criteri perequativi. Secondo il criterio del bisogno la perequazione prende le mosse dalla determinazione di quanto si ritiene necessario per l'espletamento delle funzioni degli enti subnazionali. Secondo il criterio della capacità fiscale invece i trasferimenti perequativi hanno come punto di partenza le decisioni degli enti subnazionali circa i livelli delle loro entrate tributarie, decisioni che ovviamente vengono a dipendere dalla specifiche capacità fiscali di ciascun ente. Ma in entrambi i criteri nel secondo momento decisionale, cioè quello che riguarda la determinazione dei trasferimenti, assume rilievo come elemento fondamentale del calcolo la diversa capacità fiscale degli enti.

---

<sup>10</sup> Sui diversi modelli di perequazione e sui loro effetti economici cfr. il saggio seminale di R. Musgrave, "Approches to Fiscal Theory of Political Federalism", 1961, trad. italiana in *Finanza pubblica, equità, democrazia*, Il Mulino, Bologna 1995, pp. 239-275. Questo autore sottolinea come la scelta tra i diversi modelli sia una questione di filosofia politica o sociale.

<sup>11</sup> Se a livello centrale nell'organo parlamentare competente sono presenti anche rappresentanti degli enti territoriali minori, sulla decisione riguardante il fabbisogno da finanziare possono influire anche gli orientamenti di questi enti.

Ciò chiarito, il fatto che nel terzo comma dell'art. 119 si disponga che gli enti territoriali con minore capacità fiscale abbiano diritto a partecipare al fondo perequativo stabilito dallo Stato non significa affatto che tale articolo abbia adottato nel nuovo titolo V il criterio della capacità fiscale nel significato sopra illustrato, sostituendolo al criterio del bisogno contenuto nel testo previgente. Non basta la presenza delle parole "capacità fiscale" nel testo costituzionale per trarre una tale conclusione. Infatti, come abbiamo visto, l'elemento della capacità fiscale è contenuto anche nel criterio del bisogno, e il fatto che il testo costituzionale impieghi le richiamate parole di per sé non indica quale criterio il legislatore costituzionale abbia voluto adottare. La verità è che non è corretto basare l'interpretazione dell'art. 119 sul richiamo dei due richiamati criteri polari di perequazione, così subordinando l'analisi ermeneutica della norma ad un elemento estrinseco di classificazione scolastica degli istituti finanziari, e ignorando i consolidati metodi dell'interpretazione giuridica.

Una corretta interpretazione delle disposizioni che disciplinano nella Costituzione l'istituto della perequazione territoriale deve prendere le mosse dal quarto comma dell'art. 119. Questo comma stabilisce senza alcuna ambiguità che le risorse disponibili degli enti subnazionali devono essere sufficienti a finanziare integralmente le loro funzioni. Il principio così enunciato costituisce la pietra angolare del sistema costituzionale di finanziamento perequativo delle Autonomie. Ora, se vogliamo domandarci a quale dei due richiamati criteri polari di perequazione elaborati dalla dottrina finanziaria tale principio possa essere collegato, la risposta non può che essere che, per quanto riguarda il momento decisionale di determinazione del fabbisogno da prendere in considerazione ai fini perequativi, il collegamento è con il criterio del bisogno. Il punto di partenza per la determinazione dei trasferimenti perequativi ai sensi dell'art. 119 è la valutazione delle esigenze finanziarie standard necessarie per lo svolgimento delle funzioni di ciascun ente subnazionale. Valutazione che, in quanto diretta alla specificazione della portata dell'istituto della perequazione, la Costituzione affida allo Stato, chiamato a disciplinare con la sua legge il fondo perequativo.

Effettuata questa operazione valutativa, si tratta poi di stabilire come nel disegno costituzionale si compongano gli strumenti che l'art. 119 prevede per il *finanziamento integrale delle funzioni*. Questi strumenti ai sensi del secondo e terzo comma dell'articolo sono i tributi e le entrate proprie, le compartecipazioni al gettito di tributi erariali riferibile al territorio di ciascun ente, e i trasferimenti perequativi. L'insieme delle risorse derivante da questi strumenti finanziari deve essere sufficiente ad assicurare la copertura integrale delle spese occorrenti per lo svolgimento delle funzioni, secondo la valutazione standard effettuata dal legislatore ordinario chiamato all'attuazione del principio costituzionale.

I trasferimenti perequativi sono la fonte residuale del finanziamento, nel senso che sono volti ad integrare le risorse che gli enti aventi minore capacità fiscale derivano dalle altre due fonti. Per stabilire quindi l'entità dei trasferimenti occorre preliminarmente determinare la dimensione delle entrate provenienti da queste due fonti. Maggiori (minori) queste entrate, minori (maggiori) i trasferimenti.

Circa la composizione delle fonti di entrata degli enti subnazionali l'art. 119 non dà precise indicazioni, a differenza delle Costituzioni di altri Paesi, lasciando così al legislatore dell'attuazione il compito di disciplinare compiutamente la materia. Il suddetto articolo per questa caratteristica è stato oggetto di una critica di eccessiva indeterminatezza. Tale critica peraltro non ne coglie un aspetto positivo, cioè il fatto che attraverso l'azione del legislatore ordinario si possa intervenire con immediatezza senza la necessità di seguire la procedura appesantita di riforma della Costituzione nei momenti in cui le mutevoli condizioni dei rapporti economici internazionali o le caratteristiche dello sviluppo economico nazionale

richiedano revisioni nella struttura del sistema tributario nazionale e quindi della composizione delle fonti di entrata degli enti subnazionali<sup>12</sup>.

E' chiaro tuttavia che la determinazione del fabbisogno correlato al finanziamento integrale delle funzioni non può che essere il risultato di una valutazione che implica discrezionalità tecnica ed anche politica. Spetta al legislatore ordinario dell'attuazione individuare le attività che costituiscono i contenuti delle funzioni attribuite agli enti subnazionali<sup>13</sup>, e quindi la dimensione quali-quantitativa dei servizi pubblici, e l'importo delle risorse che occorre spendere a tal fine<sup>14</sup>. I risultati della suddetta valutazione possono variare in ordine alle grandezze delle variabili coinvolte, ed anche in misura consistente, a seconda degli indirizzi politici in materia di perequazione delle maggioranze parlamentari chiamate ad operare le scelte nella materia<sup>15</sup>. Conta anche il fatto che gli enti territoriali minori siano chiamati a collaborare alla formazione delle leggi di attuazione dei principi costituzionali, al limite anche con propri rappresentanti in una delle Camere, previa riforma della Costituzione vigente. Giudice ultimo delle scelte nella materia rimane il corpo elettorale, cui spetta periodicamente la valutazione dell'attività e dei programmi dei partiti politici. Ma uno spazio di intervento è riservato anche alla Corte Costituzionale in ordine alla corretta applicazione dei principi costituzionali.

E' chiaro che una determinazione restrittiva del fabbisogno richiesto per il finanziamento integrale delle funzioni subnazionali ha effetti riduttivi sulla perequazione delle risorse e sulla redistribuzione interterritoriale, accentuando le possibili differenze territoriali nell'erogazione dei servizi pubblici<sup>16</sup>. Le Regioni più ricche al fine di portare la dimensione quali-quantitativa di tali servizi ad un livello giudicato più adeguato alle preferenze dei cittadini del loro territorio possono ricorrere a inasprimenti della pressione tributaria. Le Regioni meno ricche che adottassero il medesimo grado di pressione tributaria non riscuoterebbero i medesimi gettiti pro capite, date le loro minori basi imponibili, e quindi non sarebbero in condizione di conseguire i medesimi livelli quali-quantitativi dei servizi erogati. Se intendessero perseguire

---

<sup>12</sup> Va aggiunto che, data la interconnessione tra entrate e spese, e considerato che la dimensione del fabbisogno da finanziare per le funzioni degli enti subnazionali è compito assegnato al legislatore dell'attuazione, non sembra opportuno indicare nella Costituzione i tributi di pertinenza di tali enti: in questo senso v. le considerazioni di Luigi Einaudi, *Intervento* del 27 luglio 1946 sul progetto di Costituzione, riprodotto in *Interventi e Relazioni Parlamentari*, a cura di S. Martinotti Dorigo, Fondazione Luigi Einaudi, Torino, vol. II, p. 258.

<sup>13</sup> Ad esempio nel caso della sanità si tratta tra l'altro di stabilire quali prestazioni rientrino nel servizio pubblico e quali invece vadano escluse, rimanendo *in toto* a carico dei pazienti. Un problema di questo genere si è posto di recente per certe operazioni di chirurgia estetica.

<sup>14</sup> I metodi per determinare i fabbisogni e i costi standard associati all'esercizio dei servizi pubblici sono diversi: sull'argomento v. da ultimo C. Buratti, "Federalismo fiscale all'italiana: il ruolo chiave dei livelli essenziali delle prestazioni e dei costi standard", in SIEP, *Working Paper n. 631*, dicembre 2009, e autori ivi esaminati. V. anche G. Arachi, V. Mapelli e A. Zanardi, "Prime simulazioni del sistema di finanziamento e di perequazione di regioni e comuni previsto dalla legge delega sul federalismo fiscale", *Econpubblica, Short note n. 4*, July 2009.

<sup>15</sup> C. Ferrario e A. Zanardi ("What happens to interregional redistribution as decentralisation goes on? Evidence from italian NHS", in *Econpubblica, Working Paper n. 144*, October 2009) sottolineano che l'attuazione del federalismo fiscale metterà in luce con maggiore evidenza gli effetti redistributivi tra le Regioni del servizio sanitario, e quindi determinerà forti pressioni da parte delle Regioni più ricche perché si riducano gli standard minimi delle prestazioni sanitarie da tenere in conto nell'organizzazione del servizio sanitario ai fini del finanziamento nazionale e della perequazione.

<sup>16</sup> L'ACOFF (*Relazione cit.*) richiamando l'espressione "esercizio normale" delle funzioni di cui al comma 5 dell'art. 119 ritiene che questo articolo abbia fatto riferimento ad una nozione standardizzata dei livelli di attivazione delle funzioni attribuite, diretta anche ad assorbire il riferimento all'efficienza economica. Ma questa posizione, condivisibile riguardo all'esigenza del ricorso a valori standard, se intendesse implicare una interpretazione restrittiva delle "funzioni pubbliche attribuite" agli enti territoriali, come rileva F. Bassanini ("Autonomia e garanzie nel finanziamento delle Regioni e degli Enti locali", in A. Zanardi, a cura di, *Per lo sviluppo, cit.*, pp. 85 ss.), andrebbe incontro all'obiezione secondo cui il comma 5 costituisce un presupposto facoltizzante per gli interventi speciali ivi previsti, non un limite per la quantificazione delle risorse da garantire in misura sufficiente ad assicurare il finanziamento integrale delle funzioni.

quest'ultima finalità, sarebbero costrette ad inasprire la loro pressione tributaria a livelli più alti di quelli delle Regioni più ricche.

In definitiva, gli effetti di una determinazione più restrittiva del fabbisogno da finanziare operano nello stesso senso di una perequazione realizzata in misura parziale rispetto al fabbisogno determinato nella dimensione più ampia. Ma c'è una differenza, supposta la parità di effetti, e consiste in ciò: nel secondo caso il fenomeno è di più immediata evidenza, la diversità nella misura della perequazione risultando da un atto normativo, e questo determina una più ampia possibilità per un contrasto con gli strumenti del processo politico elettorale, ed eventualmente con quelli del ricorso alla Corte costituzionale.

Peraltro dalla finalità della perequazione si ricavano alcune importanti indicazioni riguardo all'attuazione dell'art. 119 nella materia. Dovendosi procedere a confronti tra enti dotati di diversa capacità fiscale in ordine alla determinazione dei trasferimenti perequativi, occorre che si faccia riferimento a valori standard delle variabili rilevanti (fabbisogni, costi, basi imponibili, ecc.), al fine di evitare che possano dispiegarsi da parte degli enti interessati giochi opportunistici tendenti a migliorare la propria situazione finanziaria a danno degli altri.

Questa esigenza a sua volta richiede una certa dose di omogeneità del sistema tributario che pone indubbi limiti alla definizione dell'autonomia tributaria degli enti subnazionali. E' necessario fare ricorso, accanto ai tributi stabiliti da tali enti, anche a tributi statali che dettino una disciplina unitaria della struttura del rapporto d'imposta al fine di consentire la determinazione del valore standard dell'entrata tributaria, ma che nel contempo lascino spazio all'autonomia locale attraverso la facoltà di modificare la suddetta struttura dell'imposta. Per questi tributi la dottrina ha coniato l'espressione "tributi propri derivati", volendo significare la loro origine nella legislazione statale e nel contempo la loro caratteristica di consentire l'espressione delle scelte discrezionali subnazionali.

Altra implicazione è che i tributi disposti dagli enti subnazionali data la loro possibile eterogeneità difficilmente possono essere compresi tra quelli che definiscano le entrate standard. Il ruolo di tali tributi quindi è quello di venire impiegati per finanziare miglioramenti dei servizi rispetto ai livelli degli standard, ovvero fermi questi livelli per ridurre la pressione dei tributi propri derivati grazie all'utilizzo della autonomia consentita.

#### **4. Infondatezza delle interpretazioni riduttive della perequazione.**

La tesi che l'art. 119 della Costituzione abbia disposto una perequazione non completa delle risorse degli enti subnazionali meno ricchi è stata basata oltre che sull'affermazione che tale articolo ha introdotto il criterio della perequazione secondo la capacità fiscale, anche su altri argomenti. Si è sostenuto che il principio della perequazione completa delle risorse contraddice i concetti stessi di federalismo fiscale e di decentramento, i quali comportano una differenziazione nei contenuti delle funzioni esercitate dagli enti subnazionali, differenziazione che verrebbe meno se si attuasse un tale tipo di egualizzazione delle risorse. Ma il punto debole di tale posizione è che, ancora una volta, piuttosto che tendere alla precisazione della volontà del legislatore costituzionale quale risulta da una analisi puntuale e sistematica del testo normativo, si prendono le mosse da concetti teorici dottrinali pretendendo che il legislatore li abbia voluti tradurre *illico et immediate* nella norma.

Peraltro va sottolineato che l'interpretazione qui sostenuta dell'istituto costituzionale della perequazione non tende ad eliminare tutte le differenze che possono discendere dal rafforzamento dell'autonomia decisionale degli enti subnazionali, ma solo quelle che si collegano alla disparità di risorse. Eguagliata la disponibilità di risorse mediante la perequazione completa, rimane sempre ad ogni ente la possibilità di far valere le proprie valutazioni in ordine alle differenze nelle preferenze espresse dai cittadini e alle modalità di organizzazione e di gestione dei servizi pubblici. Se non fosse così, dovrebbe concludersi che

il decentramento delle funzioni non ha giustificazioni nei Paesi in cui gli enti subnazionali abbiano la medesima capacità fiscale per abitante.

Eguale consistenza ha un'altra obiezione alla tesi che l'art. 119 abbia disposto il principio della perequazione completa delle risorse, vale a dire l'obiezione secondo cui si contraddirebbe una delle principali finalità del decentramento, e precisamente quella di promuovere la gestione efficiente dei servizi pubblici. E ciò perché gli enti beneficiari della perequazione completa si trovano a spendere le risorse aggiuntive ricevute al di fuori del controllo del cittadino elettore contribuente, così come avviene invece per le spese finanziate con entrate riscosse localmente.

Ma va osservato preliminarmente che l'argomento, se fondato, vale non solo per la perequazione completa, ma anche per quella in misura parziale, e quindi si configura come critica a qualsiasi tipo di perequazione. Sotto questo profilo essa verrebbe a mettere in luce un costo dell'istituto, di cui non c'è ragione per ritenere che il legislatore non ne abbia avuto consapevolezza. D'altra parte anche il decentramento e l'autonomia subnazionale hanno i loro costi, ad esempio quelli in termini di riduzione del controllo da parte del governo centrale delle fasi del ciclo economico.

L'argomento tuttavia non è fondato. Nel contesto in esame non si tratta di trasferimenti perequativi a favore degli enti subnazionali in relazione allo svolgimento di consolidate funzioni di loro vecchia competenza, finanziate con tributi propri. Si tratta invece di devoluzione di funzioni già esercitate dallo Stato, accompagnata da integrazione di risorse in via perequativa al fine di consentire il mantenimento dei livelli quali-quantitativi dei servizi statali trasferiti o, meglio, i livelli corrispondenti agli standard. In questa situazione l'ente beneficiario dei trasferimenti non sfugge al controllo dei propri elettori contribuenti. Per mantenere il livello standard dei servizi di nuova attribuzione esso deve ricorrere anche alle risorse riscosse localmente, sulle quali il cittadino ha la possibilità di esprimere appieno le proprie valutazioni in ordine ai benefici-costi dall'attività pubblica. In altre parole, il grado di libertà decisionale degli enti subnazionali non viene ad accrescersi in conseguenza dei trasferimenti perequativi. Se essi spendono male le risorse loro trasferite, ne va di mezzo la qualità dei servizi di nuova attribuzione. E i cittadini, che nel passato già godevano di tali servizi a gestione statale, hanno la possibilità di reagire sul piano elettorale allo stesso modo in cui lo fanno i cittadini degli enti che si finanziano completamente con i tributi propri. Se c'è differenza tra le due situazioni, questa dipende non dal tipo di finanziamento (solo tributi, o tributi più trasferimenti), ma dalle modalità di svolgimento del processo politico-elettorale in un Paese ad economia dualistica. Nei territori a sviluppo ritardato il cittadino elettore è più propenso ad entrare col politico in un rapporto di tipo clientelare, nel quale si guarda più ai benefici spiccioli diretti che alla qualità dei servizi pubblici in termini generali. Ma questa è una caratteristica che si riscontra anche nel caso dei servizi pubblici erogati dallo Stato.

L'interpretazione restrittiva dell'istituto costituzionale della perequazione finanziaria, come si è detto, viene limitata alle funzioni che non sono connesse ai diritti civili e sociali, mentre per quelle connesse a tali diritti si ammette invece l'esigenza di una perequazione completa. E ciò lo si ricava dalla disposizione dell'art. 117, comma 2, lettera m), della Costituzione, secondo cui lo Stato garantisce i relativi livelli essenziali delle prestazioni. L'argomento è questo: se lo Stato ha il compito di garantire questi livelli, deve anche provvedere al loro finanziamento integrale. Ma è facile vedere che questo argomento vale solo se si parte dalla premessa che l'art. 119 abbia previsto in termini generali il criterio della perequazione secondo la capacità fiscale che comporta una perequazione in misura parziale. Se invece si parte dalla premessa che tale articolo, disponendo il principio del finanziamento integrale delle funzioni degli enti subnazionali, abbia stabilito in termini generali che la perequazione debba essere completa per tutte le funzioni, come riteniamo di aver dimostrato, l'argomento cade. La garanzia che lo Stato è chiamato ad esercitare in ordine ai suddetti livelli essenziali delle prestazioni, non riguarda la materia del finanziamento, perché in questa

materia c'è la disciplina dell'art. 119. La garanzia riguarda invece l'effettività dell'erogazione delle prestazioni da parte degli enti subnazionali: di tutti gli enti, anche di quelli che non godono dei trasferimenti perequativi. E si sostanzia soprattutto nella disciplina dettata dall'art. 120 che prevede l'intervento sostitutivo dello Stato nel caso di riscontrati difetti nell'erogazione di tali prestazioni<sup>17</sup>. Per le altre funzioni, non connesse ai diritti civili e sociali, la tutela del cittadino è affidata primieramente al processo politico elettorale.

### **5. La disciplina della perequazione nei diversi disegni di legge di riforma costituzionale.**

La tesi qui sostenuta che la disposizione del quarto comma dell'art. 119 della Costituzione che fissa il principio del finanziamento integrale delle funzioni, sia la pietra angolare del sistema di finanza degli enti subnazionali e quindi la chiave interpretativa dell'istituto costituzionale della perequazione, viene suffragata oltre che dagli argomenti logico-sistematici prima illustrati anche dall'analisi del processo di formazione della suddetta disposizione.

Se si considerano le diverse proposte di legge costituzionale in materia di federalismo fiscale presentate a partire dalla XI legislatura al fine di consolidare nella Costituzione una nuova disciplina dei rapporti finanziari intergovernativi, si constata l'esistenza di un percorso formativo che è iniziato sia con generiche prospettazioni di interventi perequativi ma anche con proposte più specifiche e articolate, e che si è concluso con la formulazione del testo che, una volta approvato, costituisce oggi la norma vigente avente una portata ed un significato diversi da quelli degli altri disegni di legge.

La Commissione parlamentare istituita il 23 luglio 1992, presieduta dall'on. Iotti presentò un progetto di legge costituzionale che aggiungeva alla Costituzione un art. 119 bis secondo cui a completamento degli strumenti di finanziamento delle Regioni veniva istituito dallo Stato un fondo perequativo a favore delle Regioni svantaggiate il cui ammontare andava definito in misura non superiore a quanto necessario a compensare la minore capacità a produrre gettiti tributari e contributivi rispetto alla media nazionale per abitante. Con questa formulazione dell'istituto veniva proposto il criterio della perequazione delle risorse in misura parziale, in quanto il riferimento del livello perequativo veniva fatto ad un valore medio e non alle complete esigenze finanziarie degli enti beneficiari. La proposta prevedeva anche un fondo perequativo per le Regioni con minore dimensione demografica e finanziamenti aggiuntivi per scopi determinati.

Nella XII legislatura il Comitato istituito con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri e presieduto dall'on. Speroni presentò un progetto di revisione della Costituzione che prevedeva che lo Stato trasferisse fondi alle Regioni solo nel caso di limitate capacità fiscali ed esclusivamente allo scopo di promuovere il riequilibrio delle aree meno favorite. La determinazione del fondo e quindi l'entità della perequazione era lasciata pertanto alla valutazione dello Stato. Contenuti analoghi aveva in materia di perequazione il disegno di legge costituzionale presentato in precedenza da parte del Consiglio regionale della Lombardia (AS n. 274).

Nella XIII legislatura tra il giugno 1996 e il gennaio 1997 furono presentate alcune proposte d'iniziativa parlamentare di revisione della Costituzione riguardanti anche la perequazione, con formulazioni testuali diverse ma di eguale portata normativa, le quali per lo più si limitavano a prevedere l'istituzione di un fondo al fine di compensare gli squilibri finanziari dei diversi territori o di assicurare il riequilibrio delle aree svantaggiate o di quelle economicamente meno sviluppate o meno favorite. I soggetti beneficiari erano variamente

---

<sup>17</sup> Sui contenuti della garanzia statale nella materia cfr. da ultimo S. Gambino, "Autonomie territoriali e riforme", in *Regionalismi e statuti*, a cura di S. Gambino, Giuffrè, Milano 2008, pp. 3-99, spec. pp. 36 ss. e letteratura ivi citata.

individuati (territori, aree, regioni, e in aggiunta anche aree all'interno delle medesime). Talora era prevista anche una disciplina specifica per gli Enti locali. Le modalità di formazione di tale fondo, la sua consistenza e i criteri di ripartizione erano di norma affidate alla legge dello Stato o, nelle architetture di tipo espressamente federaliste, alla Federazione. Quanto alla fonte di alimentazione del fondo, quando nella proposta era prevista nella Costituzione una ripartizione dei tributi tra i diversi livelli di governo, si chiamavano alla contribuzione anche le Regioni, talora nel contesto di un accordo con l'ente di governo centrale.

Peraltro è importante mettere in luce che alcune proposte miravano anche a disciplinare in sede costituzionale i contenuti della perequazione finanziaria, richiamando la formula perequativa a suo tempo proposta dalla Commissione Iotti, sopra precisata.

Istituita nel gennaio del 1997 la Commissione bicamerale presieduta dall'on. D'Alema, diverse delle precedenti proposte furono poste a base dell'elaborazione del testo che tale Commissione sottopose alla discussione delle Camere nel giugno di quell'anno. Secondo questo testo per quanto riguarda la perequazione fu previsto un apposito fondo al fine di consentire alle Regioni con minore capacità fiscale per abitante, integrandone le risorse proprie, di svolgere le funzioni e di erogare i servizi di loro competenza ordinaria ad un livello di adeguatezza medio ed in condizioni di massima efficienza ed economicità. La costituzione e la distribuzione del fondo sulla base di parametri uniformi e oggettivamente determinabili fu affidata alla disciplina di una legge statale. Come si vede, questa formulazione dell'istituto risolveva sia il problema della determinazione del livello del fabbisogno connesso allo svolgimento delle funzioni ordinarie, fissato ad un valore medio, sia quello delle modalità di integrazione delle risorse degli enti beneficiari, modalità individuate nel criterio della capacità fiscale. Va dato rilievo altresì al riferimento che il testo fa ai parametri di carattere oggettivo e uniforme ed anche ai criteri di economicità ed efficienza, riferimento che introduce esplicitamente nella materia il concetto di valori standard.

Va messo in luce inoltre che la norma proposta prevedeva anche la possibilità di appositi trasferimenti a destinazione vincolata in relazione ai servizi per i quali è richiesta uniformità di prestazione su tutto il territorio nazionale in quanto connessi ai diritti civili e sociali.

Questa disciplina era circoscritta alle Regioni. Per gli Enti locali erano previsti, in quanto necessari, trasferimenti ordinari di risorse da parte dello Stato, in aggiunta alle entrate proprie, in base a criteri di generalità e uniformità.

Il testo sopra illustrato andò soggetto ad alcune modifiche a seguito degli emendamenti presentati dai parlamentari. Così nel progetto di revisione costituzionale presentato alle Camere dalla Commissione bicamerale nel novembre del 1997 fu fissato il principio del pari ordinamento di tutti gli enti subnazionali anche sul piano finanziario e fu stabilita nella Costituzione la quota delle entrate tributarie erariali attribuita a tali enti. E ciò al fine di assicurare l'autosufficienza finanziaria alle Regioni con maggiore capacità fiscale per abitante e in riferimento alle spese ordinarie delle medesime e degli Enti locali del loro territorio. Per le altre Regioni, in aggiunta ad una pari quota di compartecipazioni ai tributi erariali, furono disposti i trasferimenti perequativi con una disciplina eguale a quella proposta nel testo di giugno. Ma fu eliminata la previsione di trasferimenti a destinazione vincolata con finalità di perequazione completa per le prestazioni connesse ai diritti civili e sociali.

Come è noto, questo progetto non andò in porto, ma nella stessa legislatura furono presentati successivamente altri disegni di legge di revisione della Costituzione. Nella materia della perequazione alcuni hanno proposto genericamente l'istituzione del fondo perequativo per gli enti con minore capacità fiscale per abitante o anche in grave situazione di squilibrio economico, strutturale o sociale. Altri, con formulazioni più compiute, hanno ripreso parti dei due testi elaborati dalla Commissione bicamerale sopra illustrati. Ma il disegno di legge più rilevante ai fini del processo di elaborazione della vigente disciplina della perequazione fu quello n. 5467 presentato alla Camera l'1 dicembre 1998, il quale ebbe anche il merito di dare un nuovo inizio all'azione di riforma del titolo V della seconda parte della Costituzione dopo il

fallimento della Bicamerale. Esso infatti oltre a prevedere le norme riguardanti l'autonomia finanziaria e tributaria degli enti subnazionali e il fondo perequativo per quelli con minore capacità fiscale per abitante, introduceva il principio secondo cui l'insieme delle risorse provenienti dalle diverse fonti dovesse consentire a tali enti di finanziare integralmente le funzioni loro attribuite. Inoltre prevedeva forme di finanza straordinaria secondo le modalità e per i fini che oggi ritroviamo nel V comma del vigente art. 119<sup>18</sup>.

I testi dei diversi disegni di legge furono unificati dalla Commissione competente in una formulazione che contiene, invariata nelle sue espressioni testuali, la proposizione enunciata nella proposta n. 5467, proposizione che sottoposta alla duplice approvazione delle Camere è diventata il quarto comma del novellato art. 119 della Costituzione<sup>19</sup>.

Volendo tirare le fila di questo excursus va sottolineata la portata innovativa del testo approvato rispetto a quelli delle altre proposte. I testi che hanno inteso disciplinare in modo puntuale i due diversi momenti delle procedure della perequazione, nel considerare quello volto alla determinazione del fabbisogno di riferimento hanno dato rilievo a valori medi: così la proposta della Commissione Iotti e diverse di quelle di iniziativa parlamentare presentate nella XIII legislatura, le quali hanno indicato un fabbisogno pari al livello medio nazionale dei gettiti tributari e contributivi delle Regioni. Col risultato che le Regioni con gettiti minori della media nazionale in base a tale criterio, in tutti i casi in cui il fabbisogno per il pieno esercizio delle funzioni fosse stato maggiore di quello di riferimento, avrebbero ricevuto integrazioni perequative minori di quelle necessarie a realizzare una perequazione completa delle risorse disponibili. Sullo stesso piano si sono mosse le due proposte della Commissione bicamerale, proposte poi riprese in altri disegni di legge, le quali ai fini della perequazione hanno fatto riferimento al fabbisogno connesso ad un livello di media adeguatezza di svolgimento delle funzioni. Infatti media adeguatezza e cosa diversa dalla piena adeguatezza. Il testo infine approvato ed entrato in vigore con la legge costituzionale n. 3 del 2001 facendo riferimento all'integrale finanziamento delle funzioni, si è venuto a distaccare nettamente dalle altre proposte.

Infine va messo in luce un altro particolare. Come si è precisato più sopra, la prima proposta (ma non la seconda) della Commissione bicamerale presieduta dall'on. D'Alema, il cui testo è stato poi ripreso da altri disegni di legge, prevedeva la possibilità di trasferimenti specifici aggiuntivi in relazione ai servizi per i quali è richiesta uniformità di prestazione su tutto il territorio nazionale in quanto connessi ai diritti civili e sociali. Questa previsione evidentemente traeva origine dalla consapevolezza che la disciplina stabilita in materia di perequazione ordinaria non era sufficiente ad assicurare una tale finalità. Il testo del novellato art. 119 non contiene alcuna norma di questo genere. E ciò deve ritenersi che sia dovuto non al fatto che il problema fosse sfuggito all'attenzione dei parlamentari che hanno proposto il disegno di legge n. 5467, ma alla circostanza che il problema veniva ad essere superato con la proposta del principio del finanziamento integrale delle funzioni. Le interpretazioni del suddetto articolo che ammettono la perequazione completa solo per le prestazioni connesse ai diritti civili e sociali trascurano questo particolare, e mostrano anche per questa ragione la loro infondatezza.

---

<sup>18</sup> A questa proposta, oltre che ai lavori della Bicamerale, ha affermato nella relazione di essersi ispirato il disegno di legge governativo (AC 5830) presentato il 18 marzo 1999, ma nel suo testo manca il riferimento al principio del finanziamento integrale delle funzioni degli enti subnazionali.

<sup>19</sup> E' importante rilevare che tra gli emendamenti, rigettati in Assemblea, del testo dell'art. 119 presentato dalla Commissione competente, dopo l'unificazione dei testi dei diversi disegni di legge, sono compresi anche quelli diretti ad attribuire al fondo perequativo lo scopo di aiutare gli enti subnazionali beneficiari a svolgere le funzioni e ad erogare i servizi di loro competenza ad un livello medio di adeguatezza.

## **6. La disciplina di attuazione dell'art. 119 della Costituzione.**

I principi e i criteri direttivi della disciplina di attuazione dell'art. 119 della Costituzione sono stati stabiliti dalla legge delega del 5 maggio 2009 n. 42, che ha ripreso alcuni indirizzi attuativi del disegno di legge presentato dal Governo in carica nella precedente legislatura. Tra questi in materia di perequazione c'è la disposizione (art. 2, c. 2, lett. m) che distingue in due categorie le funzioni attribuite agli enti subnazionali, prevedendo per quelle connesse ai diritti civili e sociali e per le funzioni fondamentali degli Enti locali (categoria A) una perequazione secondo il fabbisogno standard e quindi completa, e per le "altre funzioni" (categoria B) una perequazione secondo la capacità fiscale, e quindi solo in misura parziale. La distinzione verosimilmente trae origine dall'interpretazione dell'art. 119 secondo cui tale articolo avrebbe stabilito in termini generali il criterio di perequazione secondo la capacità fiscale, ammettendo una perequazione completa solo nei casi di una tutela specifica stabilita da altre norme della Costituzione.

Ora la suddetta disposizione della legge n. 42 contrasta con l'interpretazione che in questo lavoro abbiamo dato della disciplina costituzionale della perequazione finanziaria. E se questa interpretazione si ritiene fondata, sorgono dubbi sulla legittimità costituzionale di tale legge nel punto in esame<sup>20</sup>. Va aggiunto che la richiamata disposizione si pone in contrasto con altra della stessa legge, e precisamente con quella dell'art. 2, comma 2, lettera e), che fissa il principio secondo cui le entrate degli enti subnazionali derivanti dalle diverse fonti "consentono di finanziare integralmente il normale esercizio delle funzioni pubbliche attribuite". Non si capisce come si possa disporre il principio del finanziamento integrale delle funzioni degli enti subnazionali in attuazione del quarto comma dell'art. 119 della Costituzione e nel contempo stabilire che per alcune funzioni la perequazione a favore degli enti con minore capacità fiscale debba essere incompleta, senza avvertire la contraddizione tra le due disposizioni<sup>21</sup>.

Analoghi dubbi di legittimità riguardano la disciplina applicativa dettata in maniera più puntuale per i diversi enti subnazionali. Per le Regioni la disciplina in materia di perequazione per le spese regionali della categoria B prende le mosse dalla disposizione che stabilisce che tali spese siano finanziate con il gettito dell'addizionale Irpef, la cui aliquota va fissata ad un livello medio nazionale tale da consentire un gettito complessivo pari all'importo complessivo dei trasferimenti<sup>22</sup> che oggi le finanziano e che vanno soppressi. Per le Regioni per le quali il gettito per abitante dell'addizionale è minore di quello medio nazionale è prevista la partecipazione al fondo perequativo in misura da ridurre, e non da colmare, la differenza col valore nazionale. Il contrasto col principio del finanziamento integrale di cui al quarto comma dell'art. 119 si palesa sotto un duplice profilo. Il fabbisogno di ciascuna Regione è calibrato sul valore medio per abitante del totale dei trasferimenti soppressi, e non su quello effettivo di ogni singola Regione, senza alcuna certezza che il valore così determinato corrisponda a quello necessario per finanziare integralmente le funzioni in esame: se questa corrispondenza non c'è, il fabbisogno di riferimento per la perequazione è già in partenza determinato in misura minore di quello richiesto dal principio dell'autosufficienza finanziaria. Inoltre, come si è visto, la

---

<sup>20</sup> Diversi costituzionalisti hanno espresso simili dubbi con riferimento ai diversi ddl e alla legge n. 42: cfr. tra gli altri F. Bassanini, "Principi e vincoli costituzionali in materia di finanza regionale e locale nel nuovo art. 119 della Costituzione", in *Astrid-Rassegna* n. 26, 2006; S. Gambino, "Federalismo fiscale e eguaglianza tra i cittadini", in [www.federalismi.it](http://www.federalismi.it), n. 7, 2009; T. Groppi, "Il federalismo fiscale nel quadro costituzionale", in [www.federalismi.it](http://www.federalismi.it), n. 22, 2008; Jorio, "La legge delega di attuazione del federalismo fiscale", [www.federalismi.it](http://www.federalismi.it), n. 8, 2009; G. M. Salerno, "Il federalismo fiscale alle porte: opportunità e problematiche", in [www.federalismi.it](http://www.federalismi.it), n. 18, 2008

<sup>21</sup> Cfr. F. Osculati, "Il federalismo dal basso", in [www.nelmerito.com](http://www.nelmerito.com), 30 gennaio 2009.

<sup>22</sup> Fatta eccezione per i trasferimenti di cui alla legge 549/95.

perequazione è intesa comunque a colmare solo in parte la insufficienza di risorse rispetto al fabbisogno di riferimento<sup>23</sup>.

---

<sup>23</sup> La SVIMEZ ha elaborato in diversi lavori documentate critiche ai criteri di perequazione proposti nei diversi ddl di attuazione del federalismo fiscale. V. da ultimo con riferimento alla legge n. 42 “Il federalismo fiscale. Schede tecniche e parole chiave”, a cura di F. Pica, *Quaderno* n. 21, luglio 2009, nel quale sono richiamati gli accennati lavori.