

## Il Commento Amministratori

# Autonomia: il banco di prova di Lep, funzioni fondamentali e messa a terra del Pnrr

di Ettore Jorio

14 Marzo 2023

◀ Stampa

È vitamina C la critica costruttiva ai disegni di legge attuativi della Costituzione. Funziona da micronutriente adatto alla "cura" di errori e dimenticanze e alla prevenzione di sottovalutazioni. Ne sarebbero servite a quintalate dal 2019 a oggi, da quando l'allora ministro Boccia esordì con il primo Ddl attuativo dell'articolo 116, comma 3, della Costituzione.

### Tre proposte (quasi) uguali

Sono stati tre i Ddl (Boccia, Gelmini e Calderoli) finalizzati a mettere a terra tre cose: la concretizzazione dei Lep (art. 117.2), la determinazione dei costi/fabbisogni standard (articolo 119), le regole e gli step per accedere ad una maggiore autonomia legislativa da parte delle Regioni. Su tutti è andata la mia generale condivisione, anch'essa però differenziata.

Le diversità attuative tra le tre ipotesi di legislazione quadro non sono state invero tante. Alcune però fondamentali e sotto certi profili decisive per pervenire a un risultato più conforme alle pretese costituzionali.

A vantaggio delle prime due, una chiara attenzione riservata alla perequazione. Dell'ultima, la grande idea di codificare, nella legge di bilancio per il 2023, il percorso - da completare entro il 31 dicembre - di individuazione delle materie suscettibili di godimento in Lep e quello di determinazione dei rispettivi costi e fabbisogni standard, con il vulnus però di non occuparsi di perequazione. E su quest'ultimo punto: necessiterebbero tante fleboclisi di vitamina C, a tutela delle Regioni più povere di gettito fiscale.

È stata una brillante idea quella di sancire nella legge 197/2022 la definizione dei Lep e la determinazione dei relativi costi e fabbisogni standard per sostenerli. È tuttavia da rilevare la brevità del termine - 31 dicembre 2023 e, in difetto di adempimento della cabina di regia, 31 gennaio 2024 a opera di un commissario ad acta - in considerazione di due fattori negativi: le difficoltà ricognitive di individuare le materie riconducibili a Lep dei diritti civili e sociali e il ritardo di due mesi per avanzare, mediante la circolare, le richieste alle Regioni a statuto ordinario di rilevare quanto occorrente (norme, materie e spesa connessa).

Il tutto in presenza di apparati burocratici regionali non sempre all'altezza di questi ardui compiti. Non solo perché carenti in termini di contabilità analitica ma anche perché gravati dalla necessità di sentire in proposito i rispettivi enti locali e quelli afferenti al Ssn nonché le partecipate di cui si è,

spesso, abusato nel delegare loro compiti frequentemente coincidenti con ciò che dovrebbero essere domai riconosciuti come Lep.

Un compito, quello di determinazione dei fabbisogni standard e dei costi/fabbisogni standard nelle materie più sensibili alla scomposizione in Lep, che del resto è fallito ampiamente, rispettivamente, da tredici anni (Dlgs 216/2010) e da dodici (Dlgs 68/2011). Un esito che lascia ben comprendere come sia "da sognatore di incubi" pensare che, nell'ipotesi di flop della Cabina di regia, possa essere un commissario ad acta a determinarli nei trenta giorni successivi.

### **Gli enti locali senza garanzie**

Un altro tema, cui bisogna soccorrere con litri di spremute di arance, è rappresentato dalla mancata attenzione che si è fatta sul trattamento delle funzioni fondamentali degli enti locali, di cui all'articolo 117, comma 2, lettera p), della Costituzione. Una disattenzione grave, stranamente non sottolineata dall'Anci nel suo documento dello scorso 1° marzo, esibito in Conferenza Unificata, atteso che per quanto riguarda:

- i Comuni, le funzioni amministrative andranno ben oltre le undici attribuite dal Dl 78/2010 a seguito delle ulteriori che saranno devolute loro dalle Regioni, aderenti alla autonomia legislativa differenziata;
- le Province e le Città metropolitane, saranno anche esse incrementate rispetto alle rispettive cinque, assegnate loro dalla legge 56/2014;
- le Comunità montane e isolane, disciplinate dagli articoli 27-29 del Tuel, che hanno assunto nel Dlgs 267/2000 un ruolo rappresentativo e di coordinamento istituzionale di fondamentale importanza per alcune regioni, purtroppo ancora inespresso. Toccherà al riguardo assumere – mediante una accurata legislazione di quelle Regioni che avranno preteso di godere l'asimmetria normativa – funzioni di rilievo anche nel rilancio delle aggregazioni volontarie di piccoli Comuni, a prevalenza montana, strumentali ad assicurare il migliore esercizio delle gestioni associate.

Una tale disattenzione pre-legislativa ha raggiunto il suo culmine nella mancata distinzione - di cui si sono resi "colpevoli" tutti e tre i Ddl, così come la circolare Calderoli di recente inviata alle Regioni - tra le metodologie di finanziamento dei Lep e delle funzioni fondamentali degli enti locali. La prima fondata su costi uguali per tutti e fabbisogni standard regionali valorizzati sugli indici di deprivazione. La seconda sui fabbisogni standard, individuati per quantum per ogni funzione esercitata, da ultimo trascurata del tutto sia nel Ddl che nella anzidetta circolare, dal momento che sia nell'uno che nell'altra (i costi e) i fabbisogni standard vengono esclusivamente riferiti alla lettera m) - i Lep - e mai alla lettera p) afferenti alle funzioni degli enti locali.

Tutto questo comporterà una serie di grandi disfunzioni per una corretta partenza sia del federalismo fiscale (Dlgs 23/2010 e 216/2011) che del regionalismo differenziato, dacché la necessità di una tempestiva implementazione dell'impianto legislativo che ovvi al «non pervenuto» della lettera p) dell'articolo 117, comma secondo, della Costituzione.

## Ddl Calderoli e Pnrr

Una ultima doverosa considerazione afferisce alle economie necessarie per affrontare senza problemi gli esiti infrastrutturali favorevoli del Pnrr, con scadenza coincidente con la messa a terra del federalismo fiscale. Il riferimento è al dovere statale di garantire le somme gravanti sui bilanci di esercizio delle istituzioni, che ne godranno per via diretta (su tutte le aziende sanitarie per le Case e gli Ospedali di comunità, ma anche per le Cot):

- per assicurare "più persone per le persone" indispensabili per rendere le strutture sopravvenute correttamente funzionanti;
- per soddisfare i ratei di ammortamento dei finanziamenti europei goduti ad hoc, per la parte esuberante quelli a fondo perduto.

### **Ai costi economici occorre un supporto**

Da ultimo, non ci si può esimere, in applicazione della legge 42/2009, attuativa dell'articolo 119 della Costituzione, dal ribadire che toccherà al legislatore statale scandire, relativamente alla sostenibilità dei Lep, quali di essi godranno della perequazione al 100% e quali, invece, di quella fondata sulla base della capacità fiscale media per abitante. Una metodologia perequativa, quest'ultima, da rivedere anche nel rispetto delle diseconomie determinate dal Covid e dalla crisi aggravata dalla guerra russo-ucraina in atto, che determinerà strascichi dolorosi.

---

Il Sole 24 ORE aderisce a  The Trust Project

P.I. 00777910159 | © Copyright Il Sole 24 Ore Tutti i diritti riservati

ISSN 2724-203X - Norme & Tributi plus Enti Locali & Edilizia [<https://ntplusentilocaliedilizia.ilsole24ore.com>]

Il Sole  
**24 ORE**