

Parametri certi per fissare i Lep dell'autonomia: una proposta

di *Ettore Jorio*
31 Gennaio 2024

Il legislatore attuativo della Costituzione ha perso “la cappa” per un aggettivo non considerato così come si sarebbe dovuto. Ciò nel senso che un mancato sviluppo sufficientemente regolatorio (citato appena al comma 3 dell’articolo 9 del Ddl approvato al Senato) riferito a un aggettivo comparativo contenuto nella lettera della Costituzione (articolo 119.4) rischia di comportare conseguenze disastrose nell’esigibilità concreta dei Lep. È quanto verrà da subito in mente ad approvazione avvenuta del regionalismo differenziato alla Camera nel testo appena promosso in Senato ([si veda NT+ Enti Locali & Edilizia del 24 gennaio scorso](#)). Infatti, così come disciplinato, seppure convincente nell’intento di attuare la Costituzione, non va bene affatto.

Gli aggettivi hanno un peso rilevante nella Costituzione

Il risultato non è propriamente apprezzabile. Il testo dimostra un difetto di attenzione, del tipo quella riservata nel migliore passato legislativo, alla elaborazione delle leggi in funzione dell’assoluto rispetto e coerenza con i principi costituzionali. Principi che impegnano il procedimento legislativo di attuazione, nel quale tenere nel dovuto conto, principalmente, degli aggettivi contenuti nella lettera della Carta. Ciò nella considerazione che i padri della Costituzione ne erano stati assai parchi nel ricorrervi, a differenza dei revisori costituzionali più recenti che ne hanno fatto un più largo uso. L’intervenire a modifica della disciplina della finanza pubblica, da considerarsi la madre di tutti i problemi che affliggono il Paese e la sua convivenza unionale, diventa materia da trattare con i “guanti gialli”, atteso che da essa potrebbe dipendere l’esigibilità dei diritti di base della persona.

Gli aggettivi che più contano

Andando per aggettivi, occorre partire dalla conta di quelli che contano, ma davvero. Il regionalismo asimmetrico ne mette in gioco quattro, andando per avanzamento numerico degli articoli della Costituzione, corrispondenti:

- articolo 116, comma 3: «ulteriori» forme e condizioni di autonomia, a dimostrazione della impropria e poco indovinata definizione di “autonomia differenziata”. Ciò con la premessa che autonomia è già sinonimo di differenziazione, tanto da apparire segnatamente pleonastico se non intermezzata, nel caso di specie, da “legislativa”;
- articolo 117, comma 2: «essenziali» e «fondamentali» (un aggettivo, questo, usato per qualificare, all’art. 32, la tutela della salute come tale l’unico diritto così riconosciuto dall’Assemblea costituente) utilizzato, rispettivamente per definire i Lep (articolo 2, lettera m) e le funzioni degli enti locali (successiva lettera p);
- articolo 119, commi 3 e 4: «perequativo» e «minore», riferiti entrambi all’intervento solidaristico da effettuare in favore dei territori più deboli sul piano della capacità fiscale per abitante, e dunque della ricchezza prodotta dalle rispettive comunità.

Ma a fronte di tutto questo - proprio per la considerazione appena fatta sulla finanza pubblica posta indistintamente a servizio della nazione intera - vanno presi in considerazione altri due aggettivi tratti dalla legge attuativa dell’articolo 119 (la legge 42/2009), introduttivo del federalismo fiscale: «standard» e «fabbisogni», il primo riferibile al sostantivo «costo», nel senso di valore standardizzato, oltre che al secondo nel senso invece di adeguato alle esigenze attualizzate del destinatario/beneficiario istituzionale.

Vediamo di ragionarci sopra, cominciando dalle “ulteriori” forme e condizioni dall’autonomia.

Quanto alla autonomia riconosciuta al sistema autonomistico territoriale, senza se e senza ma, con un rafforzamento che ne fa, a beneficio esclusivo dell’eguaglianza sostanziale, allorché la Costituzione prevede in via molto straordinaria il commissariamento ad acta sostitutivo degli organi delle autonomie inefficienti nell’assicurare i diritti civili e sociali. Insomma, di autonomia territoriale tutta la Costituzione ne è piena, a cominciare dall’articolo 114 che le riconosce di esercitarla attraverso i rispettivi statuti, i poteri e le funzioni costituzionalmente previsti.

Un riconoscimento, intervenuto nel 2001, che ha fatto sì che Regioni, Città metropolitane, Province e Comuni siano divenuti ente infra-statali e non più sub-statali. Una autonomia, insomma, che rappresenta l’elemento portante e preponderante della Costituzione vigente e caratterizzante del loro finanziamento. Il tutto attraverso, per l’appunto, l’autonomia finanziaria di entrata e di spesa sancita al comma 1 dell’articolo 119, il riconoscimento delle risorse autonome e il conferimento del potere di applicare tributi ed entrate proprie (comma 2) nonché di godere della perequazione statale, senza vincolo di destinazione, per finanziare integralmente le funzioni pubbliche loro attribuite e concorrere autonomamente ai vincoli UE attraverso l’equilibrio dei loro bilanci (comma 3).

Il fondamentale e l’essenziale

Più complessi invece i riferimenti interpretativi risalenti a essenziali e fondamentali, entrambi caratterizzati dalla certezza di rappresentare il minimo percepibile dalla nazione in termini di servizi e prestazioni primari. Essenziali sono i Lep, nel senso tuttavia di non rappresentare il necessario vitale bensì lo standard in naturale godimento (che nella sanità è nettamente al di sotto dell’asticella dell’accettabile). Fondamentali sono le funzioni attribuite agli enti locali: undici ai Comuni, sei alle Province e altrettante alle Città metropolitane.

Dunque, un tema questo che sta generando non poche confusioni nella definizione dei Lep, così come accadrà successivamente nel loro finanziamento e altresì nel godimento delle funzioni fondamentali delle istituzioni territoriali. Ciò, a causa di una lettera non chiara, invero sin dall'inizio del percorso avviato per consentire alle Regioni una autonomia differenziata a mente dell'articolo 116, comma 3, della Costituzione, che non ha distinto in modo comprensibile l'indispensabile e l'utile per andare avanti. Ovverosia, che le funzioni degli enti locali si finanziano con i fabbisogni standard quantitativi ricavati sulla base del Dlgs 216/2010 e, di contra, i Lep si assicurano attraverso la metodologia dei costi standard per Lep attualizzati, attraverso i ventuno fabbisogni standard regionali e delle province autonome che sono di tipo qualitativo perché calcolati sui rispettivi indici di sufficienza ovvero di deprivazione socioeconomica. Il tutto assistito, in presenza di Regioni ed enti locali più poveri, dalle rispettive quote di perequazione statale.

Relativamente, a quest'ultima fonte solidaristica si sta assistendo in questo periodo (iniziato invero da oltre due decenni) a una confusione così evidente che era persino difficile da immaginare all'epoca dell'introduzione della nuova metodologia. A essa, fondamentale strumento di certezza economico-finanziaria per assicurare i diritti fondamentali alla nazione intera, il confronto politico, arrivato a impegnare il Parlamento nell'approvazione del regionalismo asimmetrico, ha davvero riservato poco o nulla. Ciò nonostante che, è che facile comprendere, proprio da essa perequazione dipende esclusivamente il buon esito della autonomia legislativa differenziata, altrimenti impraticabile sin dal perfezionamento delle previste istanze regionali. Non solo. Dall'apporto corretto della perequazione dipende la concretizzazione delle funzioni fondamentali degli enti locali e dei Lep, da finanziare con la anzidetta metodologia fondata, rispettivamente, su fabbisogni standard quantitativi e sul binomio costi/fabbisogni standard differenziati per esigenze regionali.

L'aggettivo comparativo minore è la regola della perequazione

Da qui, nasce una grave omissione interpretativa costituzionale. Il riferimento non poteva che essere rimesso alla esegesi di un aggettivo qualificativo comparativo: quel «minore» inserito nell'articolo 119, comma 3, riflesso per ricaduta nel successivo comma 4. Proprio per questo a esso è da ricondurre una corretta "traduzione" economico-finanziaria deducibile dalla ratio che individua il suo specifico sostantivo di riferimento. Insomma, l'interrogativo è da destinare all'individuazione del suo parametro ineludibile: minore di cosa? Con questo, come sono identificabili i territori (alla luce della legge 42/2009, le Regioni e gli enti locali) con minore capacità fiscale per abitante, tali da dovere godere della quota del fondo perequativo istituito dal revisore costituzionale del 2001?

Il rebus, se irrisolto, renderebbe vano – così come sta accadendo da 22 anni - ogni tentativo di uscire da quell'atroce strumento che è la spesa storica e dalla triste situazione in cui vive la nazione in termini di mancate prestazioni di base per l'esistenza psico-fisica dei suoi componenti.

Ma ce n'è un altro, direttamente connesso al primo e fondamentale per determinare il risultato solidaristico preteso dalla Costituzione. In quanto tale, riguardante il significato di capacità fiscale per abitante, che costituisce il parametro di riferimento per pervenire alla grandezza della perequazione statale. Il quesito è quello di individuare lo spessore della capacità fiscale, ovverosia se essa è da ritenersi riferita al gettito fiscale potenziale, considerato al lordo dell'esito della riscossione ovvero al netto di essa. Di conseguenza, di comprendere se la quota perequativa - da attribuire annualmente in favore del "territorio" (prevalentemente la Regione) – debba essere necessariamente garantita dallo Stato tenuto conto dell'efficienza accertativa e dell'efficacia riscossiva e non già rapportata all'entità comunque accertata e riscossa dagli enti territoriali destinatari. Ovverosia tenendo conto del gettito fiscale concretamente introitato anche se manovrato nella sua entità dai rispettivi decisori attraverso il ricorso a pratiche autolesive del gettito fiscale medesimo, allo scopo prevalente di conseguire un consenso improprio, oltre che lesivo degli articoli 81, 97.1 e 119.1 della Costituzione.

Dalla lettura coordinata degli anzidetti aggettivi, accoppiati ovviamente ai sostantivi di loro riferimento, quel «minore» non è diversamente definibile e rapportabile, a titolo compensativo, all'insufficienza di gettito fiscale indispensabile per garantire a tutti i Lep, valorizzati attraverso la ripetuta metodologia dei costi e fabbisogni standard.

Se non si lavora in tale senso in Parlamento, tale da rendere concatenata la disciplina del regionalismo asimmetrico con la definizione dei Lep e la determinazione dei costi/fabbisogni standard, non si riuscirà a fare alcunché forse chissà per quanto tempo.

Ovviamente il tutto dovrà essere assistito da una coeva e inseparabile attenta disciplina applicativa della perequazione e dalla costituzione fisica dei relativi Fondi. Poi spetterà ai vari Governi di individuare ogni anno le disponibilità necessarie nella legge di bilancio statale, non dimenticando di effettuare altresì il grande investimento, produttivo sui successivi conti di esercizio, sulla perequazione infrastrutturale, altrimenti tutto rimarrà differenziato. Ciò nel senso che ci sarà una parte del Paese a godere e un'altra a continuare soffrire.

Al riguardo, sono incomprensibili le pretese di pervenire a previsioni di spesa per l'esigibilità dei Lep ovvero, peggio ancora, il vezzo di sbilanciarsi in arditi preventivi di decine e decine di miliardi di euro, rendicontati non si comprende come, per attivarli. Ciò costituisce, in assenza di definizione dei LEP medesimi, dei loro fattori di costo unitario (standard) e dei fabbisogni differenziati per regioni, indispensabili per renderli sostenibili e uniformi ovunque, un esercizio di mera economia creativa (si veda [NT+ Enti Locali & Edilizia del 26 gennaio scorso](#)).

