

LEP, perequazione e federalismo fiscale: la Corte si astiene ma richiama il Parlamento

di

Giulia Maria Napolitano*

Sommario: 1. Il fondo di solidarietà comunale e i LEP. – 2. I modelli di perequazione per LEP e funzioni fondamentali e per le altre funzioni amministrative. – 3. I fabbisogni standard come parametro di distribuzione delle risorse e come criterio per determinare l'importo del finanziamento. – 4. La diversità degli obiettivi di servizio, rispetto ai LEP, e in relazione alle funzioni amministrative e all'impatto sulla spesa. – 5. Considerazioni finali: la pronuncia di inammissibilità della Corte costituzionale di fronte a norme statali lesive dei principi dell'art. 119 Cost.

1. Il fondo di solidarietà comunale e i LEP

Con la sentenza n. 71 del 2023 la Corte costituzionale dichiara inammissibile la questione di costituzionalità posta dalla regione Liguria, avente ad oggetto una serie di disposizioni della l. n. 234 del 2021 (legge di bilancio per il 2022) che incrementano la dotazione del Fondo di solidarietà comunale (d'ora in poi: FSC)¹, attraverso risorse statali aggiuntive, progressive e vincolate al «raggiungimento di livelli essenziali delle prestazioni o, nell'attesa della definizione di questi ultimi, di obiettivi di servizio»². La Corte arresta il giudizio per evitare «di esercitare una supplenza, dettando relazioni finanziarie alternative»³, del Parlamento in quanto «il compito di adeguare il diritto vigente alla tutela costituzionale riconosciuta

* Primo ricercatore presso l'Istituto di Studi sui Sistemi Regionali Federali e sulle Autonomie - "Massimo Severo Giannini" (Issirfa-CNR).

¹ Istituito dall'art. 1 comma 380, lettera b), l. 228 del 2012, (Legge di stabilità 2013).

² Corte costituzionale, sentenza n. 71 del 2023, *Considerato in diritto* p.to 1.

³ Corte costituzionale, sentenza n. 71 del 2023, *Considerato in diritto* p.to 17, ove richiama la sentenza n. 155 del 2015.

all'autonomia finanziaria comunale [...] non può che spettare al legislatore, dato il ventaglio delle soluzioni possibili»⁴.

La Corte affronta nuovamente i nodi critici della perequazione nel FSC⁵, ma questa volta è nella ancor più difficile posizione di non dover «compromettere quel percorso di definizione e di garanzia dei LEP sulla cui necessità, in più occasioni [...] ha insistito (*ex multis*, sentenze n. 220 del 2021, n. 197 del 2019 e n. 117 del 2018)»⁶, censurando «il perdurante ritardo dello Stato»⁷ nel definirli.

Proprio con la sentenza n. 220 del 2021 il giudice delle leggi aveva sottolineato come questi non solo «indicano la soglia di spesa costituzionalmente necessaria per erogare le prestazioni sociali di natura fondamentale, nonché il nucleo invalicabile di garanzie minime per rendere effettivi tali diritti», ma «rappresentano un elemento imprescindibile per uno svolgimento leale e trasparente dei rapporti finanziari fra lo Stato e le autonomie territoriali (*ex multis*, sentenze n. 197 del 2019 e n. 117 del 2018)»⁸.

Si tratta, peraltro, di prestazioni non erogate dallo Stato (come, per esempio, nel caso del reddito di cittadinanza), ma dagli enti locali, vale a dire «nell'unico comparto» dove, come ha ampiamente segnalato la Commissione parlamentare per l'attuazione del federalismo fiscale, nell'ultima relazione presentata sulla legge delega, è «in cui è stato intrapreso in modo più netto il percorso di attuazione del federalismo fiscale, con il superamento del sistema di finanza derivata e

⁴ Corte costituzionale, sentenza n. 71 del 2023, *Considerato in diritto* p.to 17.

⁵ Ci si riferisce alla precedente sentenza n. 220 del 2021. La questione era stata sollevata sempre dalla regione Liguria, su istanza del Consiglio delle autonomie locali, ed era relativa al consolidamento del contributo ai Comuni che sarebbe stato realizzato con la legge di bilancio per il 2020 e il decreto-legge n. 124 del 2019.

⁶ Corte costituzionale, sentenza n.71 del 2023, *Considerato in diritto*, p.to 7.

⁷ Corte costituzionale, sentenza n. 220 del 2021, *Considerato in diritto*, p.to 5.1 V. G. RIVOSECCHI, *La tutela dei principi della finanza locale nella giurisprudenza costituzionale*, in *Dir. e Soc.*, 2, 2022, 341 ss.; M. BERGO, *A vent'anni dalla riforma del Titolo V. L'autonomia finanziaria regionale e locale, tra Costituzione, legge n. 42 del 2009 e prassi*, in *federalismi.it*, 20,2022, 295 ss.

⁸ *Ibidem*.

l'attribuzione di una maggiore autonomia di entrata e di spesa agli enti decentrati»⁹.

Considerando il livello istituzionale in cui interviene, la Corte, nel suo ragionamento sottolinea come il FSC rappresenti lo strumento «chiamato ad attuare il modello cooperativo di federalismo fiscale», attraverso una perequazione che ha «assunto, oltre che una finalità marcatamente solidaristica, anche quella di superare progressivamente il tradizionale criterio del finanziamento in base alla spesa storica»¹⁰.

2. I modelli di perequazione per LEP e funzioni fondamentali e per le altre funzioni amministrative

L'assunto cui approda la Corte, di richiedere da parte del legislatore un intervento attuativo corretto del disegno costituzionale può essere visto con favore. Tuttavia, le motivazioni della decisione in commento meritano diverse riflessioni. La prima, relativa al sistema della perequazione (*rectius*: delle perequazioni), con riflessi sul modello di finanziamento delle funzioni degli enti territoriali; le altre, più strettamente riferibili alla nozione stessa di "livello essenziale" e "obiettivo di servizio", ed al rapporto che intercorre tra loro.

La Corte affronta il tema della perequazione, definendone meglio i contorni, sebbene già in passato ne avesse delineato alcuni aspetti¹¹, stretta tra la necessità salvaguardare i LEP, appena individuati, e di salvaguardare l'autonomia degli enti territoriali.

Il ragionamento della Corte parte dalla legge n. 42 del 2009, e dai decreti applicativi¹² e, in particolare, vengono richiamate le fonti di finanziamento delle "funzioni fondamentali" e dei LEP (art. 11, comma 1, lett b)), specificando come queste debbano essere integralmente finanziate attraverso tributi propri,

⁹ Relazione semestrale sull'attuazione della legge delega 5 maggio 2009, n. 42, sul federalismo fiscale, del 15 dicembre 2021, a cura della Commissione parlamentare per l'attuazione del federalismo fiscale.

¹⁰ Corte costituzionale, sentenza n.71 del 2023, *Considerato in diritto*, p.to 8.

¹¹ V. Corte costituzionale, sentenza n. 40 del 2022.

¹² Sulle criticità applicative della l. n. 42 del 2009 nel comparto comunale, G. RIVOSACCHI op. cit; M. BERGO op .cit.

compartecipazioni al gettito di tributi erariali e regionali, da addizionali a tali tributi e dal fondo perequativo. La legge delega, in realtà, prevede (artt. 11-13) due distinte modalità di perequazione per le funzioni fondamentali e i LEP, da un lato, e per le restanti funzioni, dall'altro. Nel caso delle prime due la perequazione è data dalla differenza tra i fabbisogni¹³ e le capacità fiscali standard¹⁴ (perequazione verticale), in modo da garantirne l'integrale finanziamento. Le altre funzioni, sono finanziate con le medesime risorse, ma perequate sulla base della capacità fiscale per abitante, in quanto il fine è solo quello di *ridurre* parzialmente le differenze esistenti tra i comuni (è una perequazione parziale, che può essere verticale o orizzontale)¹⁵.

La Corte, nella pronuncia in esame richiama ambigualmente, ma soprattutto contraddittoriamente, il modello «cooperativo» di federalismo fiscale (previsto dagli artt. 11, 12 e 13 della legge n. 42 del 2009), disegnato per colmare «le differenze di capacità fiscale tra i vari comuni, in modo da garantire il finanziamento integrale delle funzioni fondamentali loro assegnate», in quanto sembra non tenere conto del fatto che *colmare* le differenze di capacità fiscale, significa ridurre le differenze¹⁶, non «garantire il finanziamento integrale delle *funzioni fondamentali* loro assegnate»¹⁷. La Corte, peraltro nel capoverso successivo, smentisce sé stessa, nel richiamare l'art. 11 comma 1, lettera b), «che ha previsto che

¹³ I fabbisogni standard (introdotti con d.lgs. n. 216 del 2010) esprimono «le reali necessità finanziarie di un ente locale in base alle sue caratteristiche territoriali e agli aspetti socio-demografici della popolazione residente» V. *I fabbisogni standard e le capacità fiscali*, in *Servizio studi della Camera dei Deputati*. In particolare « il fabbisogno di un Comune è il livello di spesa che deve essere garantito tenendo conto di tutti gli elementi che concorrono, da un lato, ad alimentare la domanda di quel bene o servizio, dall'altro, a condizionare i costi che l'ente deve sostenere», G. BERNABEI, *Il ruolo della perequazione nel sistema multilivello di finanza locale*, in *federalismi.it* 20, 2018, 2 ss.

¹⁴ Per capacità fiscale si intende il gettito potenziale derivante dalle entrate proprie che un ente è in grado di produrre, V. *I fabbisogni standard e le capacità fiscali*, in *Servizio studi Camera dei Deputati*.

¹⁵ Si tratta di «assicurare, all'ente meno dotato, risorse eguali al gettito che l'aliquota di pressione fiscale riconosciutagli produrrebbe qualora la capacità fiscale del suo territorio fosse eguale a quella della collettività assunta come benchmark», S.F. COCIANI, *Perequazione finanziaria*, op. cit.

¹⁶ P. RUSSO, G. FRANSONI, *Ripartizione delle basi imponibili e principi di coordinamento del sistema tributario*, in *Rass. trib.*, 2010, p. 1591. Inoltre cfr SERVIZIO STUDI SENATO DELLA REPUBBLICA, *Aspetti di rilievo costituzionale del federalismo fiscale*, Roma, 2017.

¹⁷ Corsivo aggiunto.

il finanziamento delle spese relative alle funzioni fondamentali dei comuni, e dei livelli essenziali delle prestazioni eventualmente da esse implicate avviene in modo da garantirne il finanziamento integrale in base al *fabbisogno standard*¹⁸, e non in base alla capacità fiscale.

Questa ricostruzione, peraltro, fa passare in subordine che la perequazione «(così come il sistema tributario) costituisce il mezzo – e mai il fine – per la corretta attuazione dei valori e dei principi fondanti affermati nella nostra Carta costituzionale»¹⁹.

Il ricorso a questo strumento, quindi, non andrebbe inteso, come «una forma di solidarietà dei territori più ricchi, rispetto a quelli più poveri», quanto un atto dovuto, per porre su un piano di eguaglianza i cittadini dei diversi territori con la medesima capacità contributiva²⁰. La perequazione, come autorevole dottrina ha fatto notare, appare più uno strumento, nelle mani del legislatore, per garantire il «rispetto del principio di eguaglianza (formale) davanti alla legge, per il quale i cittadini di una Regione hanno il diritto di essere collocati in posizioni di eguaglianza fiscale con i loro pari che vivono in altre Regioni»²¹. È, quindi, dal principio di eguaglianza che discende, per il governo centrale un vero obbligo di realizzare l'eguaglianza fiscale attraverso la perequazione²²

L'attuale quadro normativo prevede, comunque, due diverse modalità di perequazione a seconda del tipo di prestazione (LEP e altre funzioni), ma la Corte sembra, invece, considerare complessivamente questo sistema, in attuazione del

¹⁸ Corsivo aggiunto.

¹⁹ S.F. COCIANI, *Perequazione finanziarie federalismo fiscale*, in *Rassegna Tributaria*, 1, 2011, 53.

²⁰ La perequazione, in realtà in primo luogo In un sistema di tipo federale la diversità tra gli enti che lo compongono «genera sempre forme di diseguaglianza che, nei casi in cui sia particolarmente spinta, può degenerare [...] in vere e proprie disparità». La principale finalità della perequazione è pertanto «misurare e contenere la differenziazione entro limiti che possono dirsi accettabili e senza i quali lo stesso sistema federale corre rischi di alimentare conflitti interni o, addirittura, di favorire forme di disgregazione». v. S MANGIAMELI, *Regionalismo ed eguaglianza*, in *dirittiondamentali.it*, 2, 2020, 1639

²¹ v. S MANGIAMELI, note 5-6, in *Regionalismo ed eguaglianza*, in *dirittiondamentali.it*, 2, 2020.

²² Sulla necessità di necessità di perequare le condizioni dei singoli individui all'interno di un sistema federale, attraverso l'uso delle risorse fiscali, che garantisca il rispetto del principio di eguaglianza v. J M. Buchanan, *Federalism and Fiscal Equity*, in *The American Economic Review*, 1950, vol. 50, 4, 583 -599.

Cfr. S MANGIAMELI, *Regionalismo ed eguaglianza*, in *dirittiondamentali.it*, 2, 2020, 1639 ss.

terzo comma dell'art. 119 Cost., come "perequazione ordinaria", strutturata per colmare le differenze di capacità fiscale, e quindi senza alcun vincolo di destinazione per evitare «il rischio di "sovrapposizione di politiche e di indirizzi governati centralmente" (*ex multis*, già sentenza n. 16 del 2004 e n. 187 del 2021; più di recente, nello stesso senso, sentenza n. 40 del 2022)»²³.

Accanto a questo tipo di perequazione la Corte indica la «perequazione speciale», ammissibile solo nell'ambito del quinto comma dell'art. 119 Cost., che «prevede la possibilità per lo Stato di effettuare "interventi speciali", diretti soltanto a determinati enti territoriali, assegnando "risorse aggiuntive" con un vincolo di destinazione, quando lo richiedano, [...], "la coesione e la solidarietà sociale", la rimozione di "squilibri economici e sociali", o infine, "l'effettivo esercizio dei diritti della persona" (*ex multis*, sulle caratteristiche della perequazione di cui al quinto comma dell'art. 119 Cost., da ultimo, sentenza n. 123 del 2022)»²⁴.

A livello comunale, l'attuazione della legge delega, per quanto riguarda la perequazione di cui all'art. 119, terzo comma, Cost., si concretizzava con l'istituzione del Fondo sperimentale di riequilibrio²⁵, a carattere verticale, alimentato da trasferimenti statali e da compartecipazioni al gettito di tributi erariali, finalizzato a «realizzare in forma progressiva e territorialmente equilibrata la devoluzione ai comuni della fiscalità immobiliare»²⁶. Questo Fondo veniva sostituito, dopo due anni, con la legge di stabilità del 2013 dal FSC²⁷.

Il Fondo di Solidarietà Comunale inizialmente presentava una natura mista, con una componente comunale, orizzontale, maggioritaria, finanziata da una quota di IMU, ed una minoritaria statale verticale²⁸, ma non vincolata, che le successive

²³ Corte costituzionale, sentenza n. 71 del 2023, *Considerato in diritto*, p.to 13.

²⁴ Corte costituzionale, sentenza n. 71 del 2023, *Considerato in diritto*, p.to 8.

²⁵ Istituito dall'art. 2, comma 3, del d. lgs. n. 23 del 2011, n. 23, Disposizioni in materia di federalismo Fiscale Municipale. Sul Fondo sperimentale di riequilibrio v. G. RIVOCCHI, op. cit. 369-370.

²⁶ Art. 2, comma 3, del d. lgs. n. 23 del 2011.

²⁷ La l. 24 dicembre 2012, n. 228 art. 1, comma 380, lettera b)) istituisce il FSC. La legge di stabilità del 2015 aveva previsto criteri compensativi per garantire l'invarianza delle risorse a fronte delle variazioni di gettito dovute al passaggio dall'ICI all'IMU (2012) e delle diverse attribuzioni del gettito IMU tra Comuni e Stato

²⁸ Cfr. M. BERGO, op. cit.

complesse e tormentate vicende normative (e finanziarie), avrebbero completamente eroso²⁹.

La sostanziale mutata natura del Fondo, divenuto orizzontale, avevano reso necessari interventi «di tipo correttivo», ritenuti funzionali anche a compensare le «specifiche distorsioni prodotte dal passaggio ai fabbisogni standard»³⁰, che avrebbero, come afferma la Corte nella sentenza in commento, compromesso la linearità del disegno iniziale³¹.

In occasione della sentenza 220 del 2021, tuttavia, la Corte aveva considerato le risorse aggiuntive statali vincolate a finanziare l'incremento dei servizi sociali dei Comuni ed il numero di posti disponibili negli asili nido comunali delle regioni a statuto ordinario, come «due nuove componenti perequative, previste per la prima volta con vincolo di destinazione»³² ed esprimeva nel complesso una valutazione positiva sull'«innovazione di natura sostanziale». Questa infatti, proseguiva la Corte, «rappresenta l'inizio della graduale ricostruzione della componente verticale di risorse del FSC a disposizione degli enti locali» (peraltro era stata una delle motivazioni su cui poggiare il respingimento della richiesta della ricorrente), e «una netta soluzione di continuità rispetto alla fase dei tagli lineari» da considerarsi in un «contesto complessivo di ripristino dei trasferimenti erariali agli enti territoriali, sovvenendo in parte anche ai tagli imposti negli anni della crisi finanziaria»³³.

Diversamente, in questa pronuncia, il Giudice delle leggi vede nei vincoli di destinazione, posti alle nuove risorse aggiuntive del FSC, una estensione e potenziamento dei precedenti, ma tali da determinare una "ibridazione" del

²⁹ Questa è stata erosa dai tagli determinati dalle misure di finanza pubblica a carico dei Comuni a partire dall'anno 2010 e dall'abolizione dell'Imu e della Tasi sull'abitazione principale e le molteplici revisioni dell'IMU, a cui si aggiunge l'esenzioni dell'Imu sui terreni agricoli e sui macchinari, che hanno ridotto il gettito dei tributi locali per i Comuni. Cfr. SERVIZIO STUDI CAMERA, *Le risorse per i Comuni. Il fondo di solidarietà comunale e il Fondo per l'esercizio delle funzioni degli enti locali*, marzo 2021.

³⁰ Corte costituzionale, sentenza n 71 del 2023, *Considerato in diritto*, p.to 9.

³¹ *Ibidem*

³² L. n. 178 del 2020. Si tratta di risorse statali dirette a incrementare i servizi sociali comunali, svolti in forma singola o associata, dai Comuni delle Regioni a statuto ordinario ed il numero di posti disponibili negli asili nido comunali.

³³ Corte costituzionale, sentenza n. 220 del 2021, *Considerato in diritto*, p.to 5.3.2.

sistema che viene allontanandosi ancor più vistosamente dalla *linearità del disegno iniziale* del Fondo.³⁴

In realtà, la «linearità del disegno iniziale» del FSC, richiamata nella sentenza in commento, presentava fin dalla sua istituzione degli elementi di criticità, che già l'IFEL³⁵ aveva evidenziato. L'Istituto per la finanza degli Enti locali, in particolare, segnalava come, il fondo, pur richiamando i fabbisogni e la capacità fiscale standard, finisse per discostarsi dallo schema disegnato dalla legge n. 42 del 2009³⁶, che prevedeva due diverse forme di perequazione, non considerando «due sistemi di trasferimenti distinti, indirizzati alla perequazione integrale delle funzioni fondamentali da un lato e alla perequazione parziale delle restanti funzioni dall'altro, ma un unico fondo distribuito secondo un solo schema di riparto»³⁷ e «in contrasto con la legge delega [...] integralmente finanziato con le risorse proprie dei comuni (d.lgs. 23 del 2011)), senza alcun contributo dello Stato».

L'IFEL aggiungeva che la perequazione, nel fondo, assume sempre natura orizzontale, sia «che si tratti delle spese correnti per le funzioni fondamentali o di quelle per le funzioni non fondamentali»³⁸, non tenendo conto delle due diverse modalità di perequazione previste dalla legge delega.

In questa pronuncia – secondo il giudice costituzionale – pertanto il finanziamento vincolato integrativo del FSC, rappresenta una componente verticale positiva, ma che, al contempo, genera un primo elemento di criticità in un fondo «chiaramente concepit[o] senza vincolo di destinazione»³⁹.

La necessità di prevedere finanziamenti integrativi, per garantire le funzioni fondamentali era tuttavia emersa chiaramente da parte di chi evidenziava come «l'ammontare delle risorse su cui agisce il riparto del Fondo è pari al totale delle capacità fiscali standard (circa 25,5 mld. di euro nel 2020), significativamente inferiore al totale dei fabbisogni standard (circa 35,5 miliardi di euro nel 2020)»: in

³⁴ Corte costituzionale, sentenza 71 del 2023, *Considerato in diritto*, p.to 9.

³⁵ Istituto per la Finanza e l'Economia Locale

³⁶ V. Ifel, *La perequazione*, cit.

³⁷ *Ibidem*.

³⁸ *Ibidem*.

³⁹ Corte costituzionale, sentenza n. 71 del 2023, *Considerato in diritto*, p.to 8.

questo modo, il sistema perequativo orizzontale «non (avrebbe permesso) la perequazione integrale delle spese correnti riconducibili all'espletamento delle funzioni fondamentali»⁴⁰.

Di conseguenza, prevedere risorse integrative da finanziamenti aggiuntivi vincolati a determinate prestazioni e verso determinati comuni, con l'aggiunta di meccanismi di monitoraggio, mal si concilia con la natura del FSC, costituito sulla base del terzo comma dell'art. 119 Cost.

La Corte sottolinea come proprio questi elementi – sia i vincoli di destinazione che i meccanismi di monitoraggio – appaiano propri della perequazione speciale, in conformità del quinto comma dell'art. 119 Cost., e non della perequazione di carattere generale», che caratterizza il FSC.

Inoltre, mentre è indubbia la natura verticale dei fondi costituiti sulla base del quinto comma dell'art. 119 Cost., altrettanto non può dirsi per i fondi costituiti sulla base del comma terzo dell'art. 119 Cost.⁴¹.

È di tutta evidenza, pertanto, come sia difficile conciliare, all'interno del medesimo fondo, logiche così antitetiche. Le funzioni non fondamentali sono “appannaggio” delle politiche regionali, quindi come la stessa Corte non ha mancato di sottolineare, per loro natura diversificate «in virtù della maggiore vicinanza al territorio e della inerente responsabilità politica»⁴² e non possono essere, quindi, finanziate con risorse vincolate, che non consentono di salvaguardare l'autonomia delle scelte politiche degli enti territoriali.

Diversamente le funzioni LEP dovrebbero essere svolte in modo omogeneo e uniforme nel territorio e, in ragione di ciò, sono da finanziare integralmente e

⁴⁰ ifel.it *La perequazione*, op. cit.

⁴¹ Sulla natura non definita del fondo, orizzontale o verticale v. G. FRANSONI, G. DELLA CANANEA, *Art. 119*, in R. BIFULCO - A. CELOTTO - M. OLIVETTI (a cura di), *Commentario a Costituzione*, vol. III, Torino, 2006, 2375; e G. ZIZZO, *Perequazione e sistema tributario*, in Riv. dir. trib., fasc.12, 2011, pag. 1103; C. SALAZAR, *L'art. 119 Cost. tra (in)attuazione e “flessibilizzazione” (in margine a Corte cost., sentt. nn. 16 e 49 del 2004)*, in *Le Regioni*, 4/2004; nonché, sebbene individuandone le criticità, L. ANTONINI, in *Federalismo fiscale (dri. Cist.)*, *Enc. Dir.*, spec. p. 412 ss.; e P. GIARDA, *Perequazione dei fabbisogni e della capacità fiscale: una rivisitazione del d.lgs. 56/2000*, Il Mulino, Bologna, 2005. Per una rassegna completa della bibliografia cfr M. BERGO, *L'autonomia finanziaria regionale tra modello costituzionale e pratiche giurisprudenziali. L'esperienza dei fondi settoriali*, in *federalismi.it* 4, 2023, 19 ss.

⁴² Corte costituzionale, sentenza. n. 71 del 2023, *Considerato in diritto*, p.to 13.

monitorate con meccanismi di controllo efficaci, al fine di esercitare l'eventuale potere sostitutivo, in base al secondo comma dell'art.120 Cost.

La convivenza nel medesimo fondo di finanziamenti perequati con modalità così diverse, pertanto, genera l'«ibridazione» con cui la Corte sottolinea⁴³ i profili di illegittimità costituzionale del sistema e sui quali richiede il necessario intervento del legislatore statale per riordinare i diversi modelli di finanziamento delle funzioni secondo le prescrizioni costituzionali.

3. I fabbisogni standard come parametro di distribuzione delle risorse e come criterio per determinare l'importo del finanziamento

Il nodo dei fabbisogni standard è quello che presenta le maggiori criticità e la Corte evita di affrontarlo probabilmente perché ciò significherebbe mettere in discussione gran parte dei meccanismi attuativi creati dalla legge delega.

I fabbisogni standard, non previsti nel testo della Costituzione, sono stati introdotti per superare il finanziamento basato sulla spesa storica, anche in assenza di livelli essenziali, e sono visti come importante strumento di tenuta unitaria del paese, consentendo comunque l'avvio di un moderato processo di attuazione del federalismo fiscale⁴⁴.

Questo strumento tecnico, sulla base del quale finanziare integralmente i LEP, esprime le reali necessità finanziarie di un ente locale per assicurare una funzione, in base alle sue caratteristiche territoriali e agli aspetti socio-demografici della popolazione residente. Fino ad oggi, in realtà, è stato utilizzato, non per determinare, ma per ripartire le risorse definite sulla base dell'attribuzione del gettito di una determinata imposta al finanziamento di LEP o di funzioni fondamentali.

⁴³ *Ibidem*

⁴⁴ I fabbisogni standard rappresentano le reali necessità finanziarie di un ente locale in base alle sue caratteristiche territoriali e agli aspetti socio-demografici della popolazione residente. Costituiscono i parametri cui ancorare il finanziamento delle spese fondamentali di comuni, città metropolitane e province, al fine di assicurare un graduale e definitivo superamento del criterio della spesa storica Cfr. G. BERNABEL, op. cit.

Il suo utilizzo non ha generato alcun tipo di criticità se impiegato come in sanità⁴⁵ per la *ripartizione* delle risorse, dato un ammontare di risorse eterodefinito (per esempio con la legge di bilancio o come potrebbe essere il gettito di determinate imposte, destinate dallo Stato a finanziare una specifica funzione)⁴⁶, o per ripartire un finanziamento erogato sulla base della spesa storica.

Diversamente accade quando si ricorre al fabbisogno standard per *determinare l'ammontare* delle risorse⁴⁷ necessarie ad assicurare una certa funzione. In questo caso le risorse devono esattamente corrispondere al fabbisogno standard necessario ad assicurare la funzione e, ove così non fosse generano quelle criticità o, per usare le parole della Corte «specifiche distorsioni prodotte dal passaggio ai fabbisogni standard»⁴⁸.

Qui emerge con nitidezza tutta la diversità del Fondo di Solidarietà Comunale rispetto al finanziamento della materia sanitaria, vieppiù richiamata dalla Corte come modello di riferimento. Sebbene entrambi siano finanziati rispettando il principio della territorialità, il finanziamento della sanità è relativo solo a livelli essenziali, i LEA, mentre il FSC finanzia tutte le funzioni comunali (fondamentali e non). Inoltre, i fabbisogni standard, in sanità, sono utilizzati per ripartire le risorse⁴⁹, ma non per determinare l'importo del finanziamento, che è stabilito con la legge annuale di bilancio e attribuito in capitoli di bilancio regionali riservati a

⁴⁵ Sui criteri per la determinazione del fabbisogno sanitario nazionale standard v. SERVIZIO STUDI-CAMERA DEI DEPUTATI, *Le Fonti di finanziamento del Servizio sanitario nazionale*, in *camera.it*.

⁴⁶ In questo caso si tratta di un vincolo di bilancio chiuso e «il decisore politico potrà scegliere di finanziare i LEP in modo implicito applicando, nel meccanismo di perequazione, il principio noto come “top- down”. In questo caso le risorse complessive sono predeterminate in linea con il vincolo di bilancio da rispettare, come succede oggi per il comparto sanitario. Così facendo i LEP, sia pur non garantiti in termini assoluti, saranno assicurati in termini relativi». V. testo depositato, *Federalismo fiscale e regionalismo differenziato: il ruolo di SOSE tra LEP, obiettivi di servizio e fabbisogni standard*, Dott. Stefano Antonio Sernia – AD & DG SOSE S.p.a., audizione Presso la Commissione Affari Costituzionali del Senato, 1 giugno 2023.

⁴⁷ In questo caso i LEP, per esempio degli asili nido, sono determinati applicando il principio “bottom- up”, che porta a determinare le risorse necessarie identificando, per ogni territorio, il fabbisogno standard da finanziare andando eventualmente ad aumentare la spesa storica inizialmente prevista per la specifica funzione oggetto di analisi. V. audizione SOSE, op. cit.

⁴⁸ Corte costituzionale, sentenza n. 71 del 2023, *Considerato in diritto*, p.to 9.

⁴⁹ G. ARACHI nel corso dell'audizione del 6 giugno 2019.

garanzia dell'effettività dei diritti⁵⁰, mentre, nel caso del FSC, le risorse per i LEP, sono calcolate esattamente sui fabbisogni standard.

4. La diversità degli obiettivi di servizio, rispetto ai LEP e in relazione alle funzioni amministrative e all'impatto sulla spesa

Anche gli obiettivi di servizio sono uno strumento tecnico introdotto dal legislatore nel processo di attuazione del federalismo fiscale accanto ai fabbisogni standard, e anch'essi non sono menzionati in Costituzione⁵¹.

Strettamente connessi ai livelli essenziali, pur non essendo «veri e propri LEP, costituiscono una tappa fondamentale nel percorso di graduale avvicinamento al dettato costituzionale»⁵².

In assenza dei LEP, o del loro avvio a regime, come ha osservato l'Ufficio parlamentare di bilancio, proprio con riferimento agli asili nido, consentono «di mantenere un quadro di compatibilità tra la fissazione dei LEP (che implica il riconoscimento di diritti soggettivi ai cittadini) e il necessario rispetto del vincolo di finanza pubblica»⁵³; e, in un processo dinamico di progressiva transizione verso i LEP, è possibile tenere conto dei tempi necessari agli enti locali per adeguare il loro livello di fornitura agli incrementi progressivi degli standard di servizio loro richiesti.

Nel ragionamento svolto dalla Corte, invece, non si coglie nettamente questa differenza tra LEP e obiettivi di servizio, considerando i primi, alla stessa stregua dei secondi, con una sorta di schiacciamento temporale e fattuale che sovrappone ed identifica i due strumenti. La stessa Corte, in realtà, sembra inizialmente cogliere una differenza nella descrizione delle disposizioni impugnate, quando indica che le risorse incrementali del FSC sono vincolate al «raggiungimento di

⁵⁰ V. Corte cost. sent. n. 275 del 2016, 7 Cons. in dir., ove, con riferimento al trasporto scolastico di disabili, si specifica che «la sostenibilità del diritto non può essere verificata all'interno di risorse promiscuamente stanziato attraverso complessivi riferimenti numerici».

⁵¹ Gli obiettivi di servizio ricorrono per tre volte nella legge delega: art.1 comma 1, lett. g); art. 2 comma 2 lett. f); art. 18 comma 1.

⁵² V. audizione SOSE, op. cit.

⁵³ UPB, *La perequazione delle funzioni fondamentali dei Comuni: il caso degli asili nido*, in *Focus tematico* 7, 2019.

livelli essenziali delle prestazioni o, nell'attesa della definizione di questi ultimi, di obiettivi di servizio»⁵⁴, ma non va oltre.

Diversamente la legge sembra distinguere nettamente le due fattispecie, sia nei tempi, per cui solo nel 2027 è previsto il conseguimento dei LEP, sia nei contenuti, differenziati nella fase iniziale, rispetto a quelle finale, e, infine, nella finalità, in quanto il ruolo degli obiettivi di servizio è quello di consentire un progressivo aggiustamento delle risorse necessarie a garantire la funzione della quale non si è in grado di valutare con esattezza l'impatto sulla spesa.

A questo punto, è lecito dubitare della natura di livello essenziale degli asili nido e trasporto scolastico di studenti disabili, data la caducazione, nel testo approvato dalle Camere, dell'espressa titolazione degli articoli che inequivocabilmente le qualificava come LEP, dopo l'apposizione della questione di fiducia⁵⁵. I LEP appaiono concettualmente differenti rispetto agli obiettivi di servizio in quanto solo i primi sono stati pensati come strumenti per garantire in maniera uniforme ed omogenea, su tutto il territorio nazionale, "i diritti civili e sociali"; mentre i secondi sono stati pensati o per colmare i *gap* di servizi in determinate aree territoriali o per creare, in modo generalizzato *step* di avvicinamento ai LEP o, infine, concepiti come uno strumento premiale e dinamico volto a migliorare il livello di alcuni servizi o prestazioni portandoli gradualmente ad un livello essenziale, che ancora non è tale.

Gli obiettivi di servizio si pongono quindi all'interno di un rapporto tra due enti, quello decentrato erogatore e lo Stato che fissa un obiettivo progressivo e lo finanzia nella logica della perequazione speciale, finalizzata a rimuovere gli squilibri economici e sociali e «puntualmente vincolata a raggiungere determinati livelli essenziali e obiettivi di servizio»⁵⁶. Diversamente, i LEP non si pongono all'interno di un contesto dinamico o di un rapporto tra due enti in cui uno è chiamato, sin dall'inizio a finanziare e a vigilare, ma si pone esclusivamente in un

⁵⁴ Corte costituzionale, sentenza n. 71 del 2023, *Considerato in diritto*, p.to 1.

⁵⁵ Sia consentito rinviare a G. M. NAPOLITANO, *Finalmente i livelli essenziali delle prestazioni sociali? la legge di bilancio 2022 tra ambiguità e nuovi sviluppi*, in *Diritti Regionali*, 1, 2023.

⁵⁶ Corte cost. sent. n.71 del 2023, 12 Cons. in dir.

rapporto tra utente-cittadino ed ente erogatore, in un contesto consolidato, che non deve essere migliorato, ma semplicemente garantito.

Solo in caso di malfunzionamento, vale a dire di mancato rispetto del livello essenziale, si costituisce un rapporto tra due enti, con l'eventuale ricorso all'intervento sostitutivo, in base al secondo comma dell'art. 120 Cost. I LEP, inoltre, nel momento in cui sono definiti, hanno implicitamente risolto il problema della compatibilità economica, in quanto la loro stessa esistenza dipende dalla copertura finanziaria, che peraltro dovrebbe essere garantita dalle risorse dell'ente erogatore, sulla base del principio di territorialità, e, *solo* eventualmente, con l'intervento perequativo verticale dello Stato.

La stessa Corte costituzionale già in passato aveva affrontato la questione relativa alla differenza tra obiettivi di servizio e LEP⁵⁷, sebbene limitatamente all'esercizio del potere sostitutivo, riconoscendo che «la norma impugnata può e deve essere interpretata nel senso, costituzionalmente conforme, secondo cui essa giustifica il potere sostitutivo previsto dall'art. 120 Cost., solo se il mancato conseguimento dell'obiettivo di servizio abbia, o possa compromettere, i livelli essenziali delle prestazioni: questi ultimi rimangono, perciò, l'esclusivo punto di riferimento, al quale calibrare gli effetti dell'inerzia regionale»⁵⁸. La Corte, pertanto, riconosce, una differenza tra i due e ammette una loro "equiparazione" solo nel caso in cui sia pregiudicato il possibile raggiungimento del LEP. Così il ricorso al Commissariamento in base all'art. 120 Cost., nel caso di obiettivi di servizio, non sembra essere una regola generale, ma oggetto di una valutazione che, caso per caso, dovrà considerare quando sia pregiudicato il raggiungimento del LEP.

La diversità strutturale tra obiettivi di servizio e LEP rende, pertanto, poco convincente la scelta della Corte di considerare il ricorso al secondo comma dell'art. 120 Cost., come un elemento che fa sempre "sistema" con il quinto comma dell'art.

⁵⁷ La questione era relativa a all'art. 2, comma 7, del d.lgs. n. 149 del 2011, Meccanismi premiali e sanzionatori nei confronti di Regioni ed enti locali, ove veniva contestata l'equiparazione tra obiettivi di servizio e livelli essenziali delle prestazioni, proprio in riferimento a prestazioni non sanitarie, per le quali era previsto l'intervento commissariale sostitutivo, ex comma 2, art. 120 Cost.

⁵⁸ Corte costituzionale sentenza n. 219 del 2013, *Considerato in diritto*, p.to. 14.10.

119. L'intervento in forma commissariale dello Stato farebbe venir meno quella sorta di funzione di tutoria, che transitoriamente caratterizza il rapporto tra lo Stato, che determina gli obiettivi di servizio, e l'ente territoriale, che li gestisce. Anche il richiamo della Corte, alla relazione semestrale della Commissione parlamentare per l'attuazione del federalismo fiscale, relativamente all'opportunità di prevedere «per le funzioni in cui le norme individuano dei livelli essenziali» un intervento sostitutivo dello Stato, «in analogia a quanto già sperimentato in campo sanitario», non appare congruo con il contestuale riconoscimento della funzione dello Stato «ad aiutare gli enti a individuare le criticità e a predisporre una strategia di miglioramento dei servizi»⁵⁹.

5. Considerazioni finali: la pronuncia di inammissibilità della Corte costituzionale di fronte a norme statali lesive dei principi dell'art. 119 Cost.

La Consulta, in conclusione, si pronuncia per l'inammissibilità delle questioni, ma al contempo, non si sottrae dal riconoscere la sostanziale illegittimità delle disposizioni, secondo un indirizzo giurisprudenziale che ormai non pare più eccezionale, indicando con chiarezza gli elementi indispensabili del modello perequativo da seguire per il finanziamento delle funzioni LEP a livello comunale. La Corte, se da un lato, "condanna", l'apposizione di un vincolo di destinazione (*ex ante*) alle risorse per finanziare i LEP ad un fondo, costituito sulla base del terzo comma dell'art. 119 Cost., dall'altra considera il riconoscimento dell'incostituzionalità, «non [...] l'unica modalità con la quale è possibile rimediare al vulnus». Sceglie, quindi, di «arrestarsi e cedere il passo al legislatore», invitandolo «a intervenire tempestivamente per superare [...] una soluzione perequativa ibrida che non è coerente con il disegno costituzionale dell'autonomia finanziaria di cui all'art. 119 Cost.»⁶⁰ e suggerisce di «trovare distinta, apposita e trasparente collocazione in *altri* fondi a ciò dedicati»⁶¹ per le risorse integrative destinate ai LEP.

⁵⁹ Corte costituzionale, sentenza n.71 del 2023, *Considerato in diritto*, p.to 15.1.

⁶⁰ Corte costituzionale, sentenza n.71 del 2023, *Considerato in diritto*, p.to 17. Corsivo aggiunto.

⁶¹ *Ibidem*.

Questa soluzione, in realtà, non tiene conto del fatto che, anche una collocazione delle risorse destinate ai LEP e alle funzioni fondamentali, in *altri* fondi separati, vincolati e monitorati, rappresenterebbe – per usare le parole della stessa Corte – una «sovrapposizione di politiche e di indirizzi governati centralmente»⁶² ed una indebita ingerenza nell'autonomia politica e finanziaria degli enti territoriali, nel gestire ed assicurare queste prestazioni, con le risorse date. Di conseguenza, non sarebbe sufficiente ascriverle all'art. 119, comma 5, Cost., per ripristinare una condizione di legalità costituzionale, *tout court*, quanto piuttosto si tratterebbe di verificare la destinazione delle risorse in relazione alle funzioni esercitate dall'ente locale e, sulla base di questo riscontro, collocarle correttamente secondo il disposto costituzionale.

Si consideri, infine, che, se il ricorso al fabbisogno standard consente di determinare l'entità delle risorse necessarie a finanziare le funzioni fondamentali e i LEP, ciò non implica necessariamente che queste debbano sopportare vincoli di destinazione (*ex ante*), non previsti dalla Costituzione. Il disegno costituzionale, infatti, si limita a prevedere un intervento sostitutivo dello Stato, sulla base dell'art. 120, secondo comma, Cost, solo in caso di, successivo e patologico funzionamento del sistema, quando «la tutela dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali» lo renda necessario. Diversamente la soluzione, prospettata dalla Corte, appare coerente con gli obiettivi di servizio, sui quali, tuttavia, il giudice delle leggi – come osservato – non si sofferma adeguatamente.

⁶² Corte costituzionale sentenza n. 71 del 2023, *Considerato in diritto*, p.to 13.