

L'AUTONOMIA DI ENTRATA DEI COMUNI E GLI STRUMENTI PEREQUATIVI: UN DRAMMA IN TRE ATTI

di *Monica Bergo* (*)

Abstract: Il presente contributo affronta il tema dell'autonomia finanziaria dei comuni sul versante delle entrate e approfondisce, in particolare, il nodo degli strumenti perequativi, specie in relazione alla garanzia delle prestazioni connesse ai diritti fondamentali. L'assetto costituzionale dell'autonomia finanziaria degli enti comunali, consegnato nel 2001 dalla riforma del titolo V della parte II della Costituzione, ha ricevuto un'attuazione stentata e, soprattutto, assai disorganica, che richiede di essere attentamente ricostruita, anche in considerazione dell'apporto della giurisprudenza costituzionale, la quale – rispetto ai profili di criticità riscontrati nella prassi – rappresenta, allo stato, il più solido argine nel difficile contemperamento fra le esigenze di rispetto delle prerogative costituzionali degli enti territoriali, da un lato, e della discrezionalità del legislatore (nonché del limite delle risorse pubbliche), dall'altro.

This paper aims to analyse the issue of fiscal autonomy of municipalities, focusing on the equalization system, with specific concern of the guarantee of services related to fundamental rights. The mainstream of this study is the hard implementation of constitutional frame on fiscal autonomy, as driven by the constitutional reform of 2001, also considering the contribution of the constitutional jurisprudence. In this critical field, the Italian Constitutional Court, indeed, embodies an embankment in the tough role of balancing the respect for the constitutional prerogatives of local authorities, on one side, and the discretion of the legislator (as well as the limit of public resources), on the other side.

Sommario: 1. *Premessa.* – 2. *I principi costituzionali sull'autonomia finanziaria degli enti territoriali.* – 3. *Principi e prassi dell'autonomia finanziaria di entrata dei comuni.* – 3.1. *Autonomia finanziaria comunale e perequazione.* – 3.1.1. *Sulla natura (orizzontale o verticale) del fondo di solidarietà comunale.* – 3.1.2. *I criteri di redistribuzione del Fsc: il rapporto fra capacità fiscale e fabbisogni standard.* – 3.2. *Gli stanziamenti statali sul Fsc negli anni della pandemia.* – 3.3. *Le risorse aggiuntive stanziato con le leggi di bilancio per il 2021 e il 2022.* – 4. *Qualche riflessione conclusiva.*

1. *Premessa*

Il presente contributo si colloca nello scenario di quella che può essere definita come la parabola dell'autonomia finanziaria dei comuni sul versante delle entrate e si propone di concentrare la riflessione, in particolare, sul tema degli strumenti perequativi e della garanzia delle prestazioni connesse ai diritti fondamentali.

La perequazione a livello comunale, più precisamente, sembra assomigliare a un vero e proprio dramma in tre atti: il primo atto narra del modello perequativo previsto dalla Costituzione; nel secondo atto si dispiega il modello perequativo tracciato dalla legislazione ordinaria e, in particolare, dalla legge n. 42 del 2009 e dai relativi decreti attuativi; nel terzo atto, infine, si consumano le mutazioni che si sono riversate sul fondo di solidarietà comunale (Fsc), anzitutto negli anni della crisi finanziaria e, successivamente, in quelli dell'emergenza pandemica e nella prima fase attuativa del Pnrr.

2. *I principi costituzionali sull'autonomia finanziaria degli enti territoriali*

Da un punto di vista generale, occorre ricordare che il titolo V della parte II della Costituzione, nella formulazione consegnata dalla riforma costituzionale del 2001, tratteggia, nell'art. 119 Cost., un modello di federalismo fiscale “tendenzialmente cooperativo”, caratterizzato da “un discreto riconoscimento, almeno potenziale degli enti sub-statali” (1). Tale è, infatti, la lettura maggiormente accreditata dei novellati articoli 117 e 119 Cost., da cui si ricava, rispettivamente, l'attribuzione della competenza legislativa residuale alle regioni, in relazione ai tributi regionali e locali non istituiti da legge statale (2), nonché l'espresso riconoscimento di risorse autonome per gli enti territoriali, con la possibilità di

(*) M. Bergo è ricercatrice di Istituzioni di diritto pubblico presso l'Università degli studi di Modena-Reggio Emilia e assistente di studio presso la Corte costituzionale. L'articolo costituisce la versione ampliata e aggiornata del contributo dal titolo *Autonomia finanziaria comunale e sistema perequativo: fra mito e realtà*, destinato al volume G. Colombini (a cura di), *Il comune nella finanza globale: i conti pubblici nel “front office” dello Stato alla prova del NGUE* (Atti del IV Convegno nazionale di contabilità pubblica, Venezia, 16-18 dicembre 2021), Napoli, Editoriale scientifica, 2023, in corso di pubblicazione.

(1) Così L. Antonini, voce *Federalismo fiscale (diritto costituzionale)*, in *Enc. dir., Ann.*, vol. X, 410.

(2) *Ex plurimis*, v. F. Gallo, *Prime osservazioni sul nuovo art. 119 della Costituzione*, in *Rass. trib.*, 2002, 589.

stabilire e attuare tributi ed entrate propri, “in armonia con la Costituzione e secondo i principi di coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario” (art. 119, secondo comma, Cost.).

L’adozione della legge delega sul federalismo fiscale (l. 5 maggio 2009, n. 42, “Delega al Governo in materia di federalismo fiscale, in attuazione dell’art. 119 della Costituzione”) e dei successivi decreti attuativi in materia di autonomia impositiva locale e regionale (rispettivamente, d.lgs. 14 marzo 2011, n. 23, “Disposizioni in materia di federalismo fiscale municipale” e d.lgs. 6 maggio 2011, n. 68, “Disposizioni in materia di autonomia di entrata delle regioni a statuto ordinario e delle province, nonché di determinazione dei costi e dei fabbisogni standard nel settore sanitario”), che sembravano inaugurare una nuova stagione creativa delle potenzialità espresse dal titolo V, avvenuta con un ritardo di quasi dieci anni dalla riforma e che in qualche modo rappresentano una prima parziale attuazione dell’art. 119 Cost., sono stati oggetto, com’è noto, di successivi interventi e modifiche apportati in modo assolutamente disorganico e quasi sempre ispirati a logiche meramente contingenti, che hanno portato a quello che è stato qualificato come il sostanziale “fallimento” del federalismo fiscale disegnato dalla riforma costituzionale del 2001 (3).

In un simile contesto, il quadro dell’autonomia finanziaria comunale sul versante delle entrate si rivela assai complesso, proprio in ragione dei ripetuti interventi normativi che si sono finora susseguiti e a seguito dei quali l’assetto complessivo appare a tutt’oggi connotato da molteplici elementi di incertezza.

3. Principi e prassi dell’autonomia finanziaria di entrata dei comuni

A mero titolo ricognitivo, va ricordato che il sistema della fiscalità comunale poggia su quattro principali imposte: l’Imu, la Tasi, la Tari e l’addizionale comunale all’Irpef.

A queste si aggiungono – oltre ai trasferimenti statali (compensativi delle minori entrate locali per effetto di manovre statali a titolo di esenzioni, ecc.) e alle entrate “perequative” distribuite dal fondo di solidarietà comunale – le tradizionali entrate fiscali locali, quali: l’imposta di soggiorno (o imposta di sbarco, per le isole minori); l’addizionale comunale sui diritti di imbarco; l’imposta di scopo (Iscop); la Tosap; l’imposta comunale sulla pubblicità-diritto sulle pubbliche affissioni; il canone di installazione di mezzi pubblicitari; il canone per l’occupazione di spazi ed aree pubbliche (Cosap).

L’assetto normativo previsto dal d.lgs. n. 23 del 2011 per le entrate comunali era funzionale a garantire non solo la semplificazione del previgente assetto (l’Imu sostituiva, per la componente immobiliare, l’imposta sul reddito delle persone fisiche e le relative addizionali dovute, in relazione ai redditi fondiari attinenti ai beni non locati e l’imposta comunale sugli immobili), ma anche l’*accountability*, perché il contribuente avrebbe potuto verificare con trasparenza, attraverso l’implementazione dei fabbisogni standard (ai sensi del d.lgs. n. 216/2010), la “correttezza” della spesa comunale. Tale meccanismo garantiva pertanto una nuova possibilità di controllo democratico sull’azione impositiva e amministrativa degli enti locali. Questa era la *ratio* del d.lgs. n. 23 del 2011.

Tuttavia, dopo una prima fase, in cui si era cercato di rafforzare l’autonomia finanziaria degli enti territoriali, si è gradualmente registrato – per una serie di fattori anche economici e finanziari – un peso sempre maggiore del coordinamento statale (attuato e inteso anche dal Giudice delle leggi, come contenimento della spesa) e della finanza derivata, ovvero un ritorno ai trasferimenti e a forme di entrata direttamente regolate dal centro, con la conseguenza di una contrazione dell’autonomia finanziaria comunale.

A partire dal d.l. n. 201 del 2011, c.d. “decreto Salva Italia”, che ha introdotto una riserva statale sull’Imu (una sorta di compartecipazione statale sulla più importante imposta comunale, per cui lo Stato trattiene all’erario una quota del tributo relativa agli immobili produttivi che resta sottratta ai comuni), si sono susseguiti – nel giro di dieci anni – oltre venti sconordinati interventi normativi (molti dei quali recavano significativamente nell’*incipit* “[n]elle more di una complessiva riforma della disciplina dell’imposizione fiscale sul patrimonio immobiliare”), i quali, oltre a modificare la struttura dell’imposta o a disporre tagli alle misure comunali, ne hanno innovato aspetti secondari (dalla c.d. “mini-Imu”, all’Imu sui c.d. “beni merce”), rendendone sempre più incerto il gettito. La legge di bilancio per il 2020 ha poi introdotto una complessiva riforma dell’assetto dell’imposizione immobiliare locale, con l’unificazione delle due videnti forme di prelievo (l’Imu e la Tasi) in un unico tributo.

Sulle imposte comunali si è quindi avvicinata una lunga e disorganica serie di interventi normativi, che hanno progressivamente eroso l’autonomia di entrata degli enti di prossimità, su tre versanti: 1) le manovre agevolative sui tributi dei comuni non sono state compensate da adeguati trasferimenti compensativi da parte dello Stato; 2) una quota importante del gettito dell’Imu riferito ai fabbricati di categoria D (industriali) è trattenuta dallo Stato; 3) un’altra quota consistente dell’Imu (pari al 22,43%) è parimenti trattenuta dall’erario, per alimentare il fondo di solidarietà comunale.

A questo quadro, si sono aggiunte le misure di concorso alla finanza pubblica che lo Stato ha imposto anche ai comuni, per effetto delle quali, dal 2015 al 2020, si è giunti a un “trasferimento negativo”, nel senso che è stato il comparto dei comuni a trasferire risorse allo Stato (4).

(3) *Ex plurimis*, v. L. Antonini, *Un “requiem” per il federalismo fiscale*, in <www.federalismi.it>, 10 agosto 2016, spec. 4 ss.

(4) Cfr. Camera dei deputati, Servizio studi, *Le risorse per i comuni. Il fondo di solidarietà comunale e il Fondo per l’esercizio delle funzioni degli enti locali*, marzo 2021.

3.1. *Autonomia finanziaria comunale e perequazione*

Un aspetto di considerevole rilevanza per la comprensione dell'intero assetto della finanza locale è quello relativo alla natura – verticale o orizzontale – del fondo perequativo di cui all'art. 119, terzo comma, Cost., funzionale alla perequazione delle risorse necessarie a finanziarie integralmente le funzioni attribuite agli enti territoriali (art. 119, quarto comma, Cost.) e al quale è riconducibile il Fsc.

Nell'assetto previsto dall'art. 119 Cost., infatti, i trasferimenti perequativi, unitamente ai tributi propri e alle partecipazioni al gettito di tributi erariali, devono consentire il finanziamento integrale delle funzioni conferite agli enti locali, secondo il c.d. “*principio del parallelismo fra risorse e funzioni*” stabilito nel quarto comma della disposizione costituzionale (5).

In proposito, è utile ricordare che sebbene esistano numerosi approcci alla perequazione fiscale, sostanzialmente i programmi perequativi possono essere orizzontali o verticali. Negli schemi perequativi verticali, c.d. “*paterni*”, i trasferimenti di riequilibrio avvengono tra lo Stato e le amministrazioni locali; invece, nel caso della perequazione orizzontale, c.d. “*fraterna*”, i trasferimenti si realizzano tra i governi sub-centrali dello stesso livello.

Alla luce di questa suddivisione, mentre il tenore letterale dell'art. 119, quinto comma, Cost. consentirebbe di ritenere indubbia la natura verticale del relativo fondo perequativo (“lo Stato destina risorse aggiuntive”), altrettanto non sembra potersi affermare con riferimento al fondo perequativo di cui all'art. 119, terzo comma, Cost., in relazione al quale la Costituzione non sembra averne definito *a priori* la natura, prefigurando un modello aperto, la cui concreta implementazione è riservata al legislatore nazionale, pur nel rispetto dei principi che ispirano il modello di autonomia finanziaria disegnato dal nuovo titolo V, parte II, della Costituzione (6).

La nutrita serie di pronunce della Corte costituzionale sui fondi perequativi, peraltro, è essenzialmente relativa alle sole ipotesi di fondi introdotti dallo Stato e destinati alle regioni con precisi vincoli di destinazione, i quali sono stati ritenuti costituzionalmente legittimi soltanto nelle materie di competenza legislativa esclusiva statale, con isolate eccezioni giustificate da ragioni di “*continuità*”, o in virtù del carattere trasversale delle materie (*ex plurimis*, sent. n. 61/2018, n. 78/2014, n. 273/2013) (7), ovvero nei casi di “*chiamata in sussidiarietà*” di funzioni amministrative al livello centrale, nel rispetto delle ben note condizioni individuate dalla giurisprudenza costituzionale a partire dalla sentenza n. 303 del 2003 (8).

Argomentazioni che – se da un lato confermano la natura verticale dei fondi di cui al quinto comma dell'art. 119 Cost. – poco aggiungono con specifico riferimento ai fondi riconducibili all'art. 119, terzo comma, Cost.

3.1.1. *Sulla natura (orizzontale o verticale) del fondo di solidarietà comunale*

In attuazione dell'art. 119, terzo comma, Cost., l'art. 13 della l. n. 42 del 2009 (9) ha declinato la natura del fondo perequativo per i comuni in base alle due tipologie di funzioni di cui tali enti possono essere titolari:

- per le spese riconducibili alle funzioni fondamentali (10), finanziate in base alla differenza fra i fabbisogni standard e le capacità fiscali, in modo che i trasferimenti perequativi possano colmare integralmente le differenze tra i fabbisogni e le capacità fiscali medesime (11), la perequazione è verticale (le risorse dovrebbero, infatti, garantire l'integrale

(5) Al riguardo, v. almeno G. Boggero, *La garanzia costituzionale della connessione adeguata tra funzioni e risorse. Un “mite” tentativo di quadratura del cerchio tra bilancio, diritti e autonomie*, in <www.rivistaaic.it>, 20 dicembre 2019, nonché M. Benvenuti, *La dimensione finanziaria delle differenziazioni territoriali*, in *Riv. Gruppo di Pisa*, 2021, 121 ss., spec. 162 ss.

(6) Tale orientamento, peraltro, trova conferma nella dottrina maggioritaria, la quale sostiene la natura aperta del fondo perequativo di cui all'art. 119, c. 3, Cost.: cfr., ad es., G. Frasoni, G. della Cananea, *Art. 119*, in R. Bifulco, A. Celotto, M. Olivetti (a cura di), *Commentario alla Costituzione*, vol. III, Torino, Utet, 2006, 2362 ss., spec. 2375; G. Zizzo, *Perequazione e sistema tributario*, in *Riv. dir. trib.*, 2011, 1103; M. Belletti, *Prove (poco gradite) di regionalismo cooperativo. Nota a sent. n. 216 del 2008*, in *Regioni*, 2008, 983; C. Salazar, *L'art. 119 Cost. tra (in)attuazione e “flessibilizzazione” (in margine a Corte cost., sentt. nn. 16 e 49 del 2004)*, *ivi*, 2004, 1026; ancorché individuandone le criticità, L. Antonini, voce *Federalismo fiscale (diritto costituzionale)*, *cit.*, spec. 412 ss.; P. Giarda, *Perequazione dei fabbisogni e della capacità fiscale: una rivisitazione del d.lgs. 56/2000*, Bologna, il Mulino, 2005, il quale osserva come l'elevata numerosità ed eterogeneità di province e comuni renderebbe impraticabile una perequazione di tipo orizzontale, a differenza invece delle regioni, per le quali il modello perequativo potrebbe essere anche di tipo orizzontale. Analogamente, al riguardo, cfr. U. Galmarini, L. Rizzo, *Spesa standard e perequazione della capacità fiscale dei comuni trentini: una proposta di attuazione della legge di riforma istituzionale*, in A. Petretto, G. Pignataro (a cura di), *Economia del capitale umano. Istituzioni, incentivi e valutazioni* (Atti del convegno Siep, Pavia, 13-14 settembre 2007), Milano, Angeli, 2008.

(7) Per una prima lettura della giurisprudenza, v. M. de Nes, *Fondi statali vincolati in materie regionali: una giurisprudenza (im)prevedibile*, in *Giur. cost.*, 2014, 1972.

(8) *Ex multis*, in proposito, v. Corte cost. n. 179/2022, n. 246/2019, nn. 74 e 71/2018, n. 79/2011, n. 168/2008, n. 222/2005 e n. 255/2004.

(9) Rubricato “*Principi e criteri direttivi concernenti l'entità e il riparto dei fondi perequativi per gli enti locali*”.

(10) Ai sensi del d.lgs. 26 novembre 2010, n. 216 (“*Disposizioni in materia di determinazione dei costi e dei fabbisogni standard di comuni, città metropolitane e province*”), adottato in attuazione della delega contenuta nella l. n. 42/2009, le funzioni fondamentali dei comuni sono: 1) organizzazione generale dell'amministrazione; 2) servizi pubblici di interesse comunale (incluso il Tpl); 3) catasto; 4) edilizia scolastica; 5) polizia locale; 6) servizi sociali; 7) pianificazione urbanistica ed edilizia comunale; 8) rifiuti.

(11) L'art. 13, c. 1, lett. a), della l. n. 42/2009, dopo aver previsto l'“*istituzione nel bilancio delle regioni di due fondi, uno a favore dei comuni, l'altro a favore delle province e delle città metropolitane, alimentati da un fondo perequativo dello Stato alimentato dalla fiscalità*”

fabbisogno commisurato al livello essenziale delle prestazioni); ma, dal momento che i Lep non sono stati ancora definiti, la quantificazione delle risorse necessarie assurge al livello di una sorta di nebulosa.

- per le spese destinate alle funzioni non fondamentali, in relazione alle quali i trasferimenti perequativi devono ridurre soltanto in parte le differenze esistenti tra i comuni in termini di capacità fiscale standard (12), la perequazione può essere anche orizzontale.

Ai fini della perequazione integrale delle spese connesse alle funzioni fondamentali, perciò, l'art. 13 della l. n. 42 del 2009 ha previsto l'istituzione di un "fondo perequativo", a carattere verticale, la cui ripartizione è operata in base alle differenze tra il valore della spesa standardizzata e il valore del gettito standard riferito alle entrate proprie.

In attuazione di questo principio, il d.lgs. n. 23 del 2011 aveva istituito il fondo sperimentale di riequilibrio, 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" (13).

Si trattava di un fondo provvisorio, di durata triennale, che però già dal 2013 è stato sostituito dal fondo di solidarietà comunale (Fsc), ai sensi dell'art. 1, c. 380, lett. b), della l. 24 dicembre 2012, n. 228.

Rispetto all'assetto del fondo sperimentale di riequilibrio, il Fsc presenta(va) – almeno in origine – una natura mista (orizzontale e verticale), essendo alimentato prevalentemente dagli stessi comuni mediante la trattenuta di una parte del gettito standard derivante dall'Imu e da una quota minoritaria di risorse trasferite dallo Stato. In particolare, si distinguevano:

- una componente orizzontale, finanziata da una quota di Imu – pari inizialmente nel 38,23%, ora invece è pari al 22,43% – e definita con decreto del Ministro dell'economia e delle finanze, di concerto con il Ministro dell'interno, previo accordo da sancire presso la Conferenza Stato-città e autonomie locali (14);

- una componente verticale, in cui il concorso iniziale dello Stato al finanziamento del Fsc era fissato in 1.833,5 milioni di euro, che portava la dotazione complessiva del fondo nel 2013 a circa euro 6,5 miliardi (di cui, quindi, circa 4,7 miliardi erano di apporto comunale, ossia "orizzontale"; mentre 1,8 miliardi erano apporto statale, cioè "verticale") (15).

Sul Fsc così strutturato, che si potrebbe definire "sbilanciato" in senso orizzontale, a partire dal 2010 si sono riverse alcune "mutazioni" (16):

- i tagli determinati dalle misure di finanza pubblica a carico dei comuni a partire dal 2010, che hanno fortemente inciso sulle risorse effettivamente disponibili, azzerando la componente verticale del Fsc ed erodendo le stesse quote versate dai comuni (17) (hanno cioè inciso tanto sulla componente verticale, quanto, di fatto, su quella orizzontale);

generale con indicazione separata degli stanziamenti per le diverse tipologie di enti, a titolo di concorso per il finanziamento delle funzioni da loro svolte", stabilisce espressamente che "la dimensione del fondo è determinata, per ciascun livello di governo, con riguardo all'esercizio delle funzioni fondamentali, in misura uguale alla differenza tra il totale dei fabbisogni standard per le medesime funzioni e il totale delle entrate standardizzate di applicazione generale spettanti ai comuni e alle province ai sensi dell'articolo 12, con esclusione dei tributi di cui al comma 1, lettere d) ed e), del medesimo articolo e dei contributi di cui all'articolo 16, tenendo conto dei principi previsti dall'articolo 2, comma 2, lett. m), numeri 1) e 2), relativamente al superamento del criterio della spesa storica".

(12) L'art. 13, c. 1, lett. f), della l. n. 42/2009 stabilisce che "per le spese relative all'esercizio delle funzioni diverse da quelle fondamentali, il fondo perequativo per i comuni e quello per le province e le città metropolitane sono diretti a ridurre le differenze tra le capacità fiscali, tenendo conto, per gli enti con popolazione al di sotto di una soglia da individuare con i decreti legislativi di cui all'articolo 2, del fattore della dimensione demografica in relazione inversa alla dimensione demografica stessa e della loro partecipazione a forme associative".

(13) Così l'art. 2, c. 3, del d.lgs. 14 marzo 2011, n. 23 ("Disposizioni in materia di federalismo fiscale municipale"). L'art. 2, cc. 1 e 2, del medesimo d.lgs. individuava le fonti di finanziamento del fondo sperimentale di riequilibrio, alimentato per 2.889 milioni dalla compartecipazione Iva e per 8.376 milioni da tributi attribuiti ai comuni relativi ad immobili ubicati nel loro territorio. Inoltre, venivano conservati trasferimenti erariali non fiscalizzati per circa 610,6 milioni di euro, da assegnarsi ai comuni come spettanza ed erogati alle scadenze indicate nel d.m. interno 21 febbraio 2002. Il fondo sperimentale di riequilibrio comunale è stato determinato per gli anni 2011 e 2012 con decreti del Ministro dell'interno, costituiti rispettivamente, dal d.m. 21 giugno 2011 (per 8.375,9 milioni) e dal d.m. 4 maggio 2012 (per 6.825,4 milioni).

(14) Negli anni tale quota è variata, passando dal 38,23% nel 2015, al 22,43% nel 2016, dopo l'abolizione della Tasi sull'abitazione principale.

(15) Il Fsc è iscritto nel capitolo di spesa 1365 "Fondo di solidarietà comunale" dello stato di previsione del Ministero dell'interno. In entrata, invece, è il capitolo 3697 "Versamento dell'imposta municipale propria di spettanza dei comuni da destinare al fondo di solidarietà comunale". Nel 2013, la quota a carico dei comuni era pari ad euro 4.717,9 milioni; quella dello Stato pari ad euro 1.833,5 milioni, per un totale complessivo pari ad euro 6.551,4. Tale importo, sommato a circa 10,6 miliardi di Imu che rimaneva ai comuni, portava il totale delle entrate locali a 17 miliardi.

(16) Per un approfondimento, in questo senso, v. L. Antonini, *Un "requiem" per il federalismo fiscale*, cit.

(17) A quanto previsto dall'art. 28, c. 7, del d.l. n. 201/2011, si sommano i tagli di cui all'art. 16, c. 6, del d.l. n. 95/2012, il quale ha previsto che il fondo sperimentale di riequilibrio, il fondo perequativo e i trasferimenti erariali siano ridotti di euro 500 milioni per il 2012, di euro 2.250 milioni per il 2013, di euro 2.500 milioni per il 2014 e di euro 2.600 milioni a decorrere dal 2015. L'art. 1, c. 435, della l. n. 190/2014 ha previsto che la dotazione del fondo di solidarietà comunale sia ridotta di 1.200 milioni di euro annui a decorrere dall'anno 2015. L'art. 47, c. 8, del d.l. n. 66/2014 ha previsto per i comuni un contributo alla finanza pubblica pari ad euro 375,6 milioni per il 2014 e pari ad euro 563,4 milioni per ciascuno degli anni dal 2015 al 2017. Il Fsc è perciò corrispondentemente ridotto dei medesimi importi per

- l'abolizione dell'Imu e della Tasi sull'abitazione principale e le molteplici revisioni dell'Imu, nonché le esenzioni applicate all'Imu sui terreni agricoli e sui macchinari, che hanno ridotto il gettito dei tributi locali per i comuni, e sono state compensate da trasferimenti statali. La dotazione del Fsc, infatti, è stata corrispondentemente incrementata da questi trasferimenti statali, al fine di garantire le risorse necessarie a compensare i comuni delle minori entrate, ma si tratta della componente "ristorativa" del fondo, che costituisce peraltro una mera partita di giro (18).

Per effetto congiunto di queste misure, dunque, la struttura del Fsc, fatta eccezione per la quota compensativa destinata alla compensazione delle minori entrate Imu-Tasi (su cui peraltro sono stati ugualmente applicati dei tagli), è divenuta interamente orizzontale, risultando il fondo alimentato esclusivamente dai comuni, attraverso il gettito dell'imposta municipale propria (19).

3.1.2. I criteri di redistribuzione del Fsc: il rapporto fra capacità fiscale e fabbisogni standard

Ai profili critici fin qui evidenziati, dovuti sostanzialmente alla progressiva riduzione di risorse statali di alimentazione del Fsc, si aggiungono le problematiche legate ai criteri di calcolo della capacità fiscale, la quale, ai sensi dell'art. 13, c. 1, lett. e), della l. n. 42 del 2009, rappresenta la misura della capacità di prelievo di un ente (ossia, di gettito potenziale) al netto dello sforzo fiscale (in altri termini, l'aumento delle aliquote disposto dai singoli comuni non incide sulla capacità fiscale). Ai fini del riparto perequativo delle risorse, la capacità fiscale viene confrontata con le risorse standard, calcolate in base ai fabbisogni standard e alla popolazione (20).

L'applicazione di tale criterio – basato quindi sul rapporto fra le capacità fiscali e i fabbisogni standard – per la redistribuzione in termini perequativi delle risorse del fondo di solidarietà comunale ha prodotto fin dal principio alcune distorsioni, che hanno richiesto, a più riprese, l'intervento del legislatore per l'individuazione di meccanismi correttivi in grado di contenere il differenziale di risorse redistribute, rispetto a quelle storiche di riferimento. Tali correttivi hanno avuto a oggetto tanto le tempistiche di progressione del passaggio al nuovo criterio (nel senso di un rallentamento), quanto le modalità di calcolo dei criteri, nonché le modalità di riparto del fondo stesso (21).

Fra i criteri selezionati per calcolare la capacità fiscale ai fini della perequazione è previsto uno specifico correttivo mirato a limitare gli effetti distorsivi dell'evasione fiscale, c.d. *tax gap* "evasione" (22). È stata, infatti, considerata la differenza tra il gettito teorico e quello effettivo, entrambi calcolati secondo l'aliquota base, per evitare che il calcolo delle capacità fiscali subisse gli effetti distorsivi dell'evasione fiscale o della mancata riscossione dei tributi. Nel calcolo della capacità fiscali, perciò, viene potenzialmente azzerata – o quantomeno ridotta – la distorsione prodotta dalla mancata riscossione o dall'evasione fiscale.

Altrettanto non avviene con riferimento ai valori catastali degli immobili, rispetto ai quali, com'è noto, i comuni italiani si sono mossi in ordine sparso.

Qualora un comune aggiorni la rendita catastale dei propri immobili, di fatto aumenta la base imponibile dell'imposta (immobiliare), elemento determinante ai fini del calcolo della capacità fiscale. La mancanza di un meccanismo correttivo che consideri gli effetti dell'aggiornamento dei valori catastali produce una irragionevole penalizzazione per

ciascun anno di riferimento. L'art. 7, c. 3, del d.l. n. 78/2015 ha previsto poi, per il 2015 e gli anni successivi, che la riduzione di risorse relativa ai comuni e alle province di cui all'art. 16, cc. 6 e 7, del d.l. n. 95/2012, venga effettuata mediante l'applicazione della maggiore riduzione, rispettivamente di 100 milioni di euro per i comuni e di 50 milioni di euro per le province, in proporzione alle riduzioni già effettuate per l'anno 2014 a carico di ciascun comune e di ciascuna provincia.

(18) A tal fine, il Fsc è stato incrementato di una quota c.d. "compensativa" del mancato gettito, quantificata in euro 3.767,45 milioni a carico dello Stato, che viene ripartita ogni anno tra i comuni interessati sulla base del gettito effettivo Imu e Tasi derivante dagli immobili esentati relativo all'anno 2015.

(19) Cfr. Corte conti, Sez. autonomie, 11 dicembre 2019, n. 40, Audizione sui sistemi tributari delle regioni e degli enti territoriali nella prospettiva dell'attuazione del federalismo fiscale e dell'autonomia differenziata, laddove si osserva che "[i]l Fsc non è quindi idoneo a garantire la perequazione integrale dei fabbisogni standard dei comuni per due ragioni principali. In primo luogo, per la mancanza della componente verticale, atteso che il totale delle risorse da sottoporre alla perequazione è limitato al totale delle capacità fiscali comunali, escludendo totalmente l'intervento erariale (nel 2018 il totale dei fabbisogni standard ammonta a 35.148 mln, mentre il totale delle capacità fiscali è pari a 25.246 mln); e in secondo luogo, perché alcune modalità di calcolo dei trasferimenti non rispondono in pieno alle esigenze rappresentate".

(20) Dal punto di vista attuativo, poi, ai sensi dell'art. 1-bis del d.l. n. 113/2016, come convertito in legge, i criteri di calcolo della capacità fiscale sono annualmente definiti con decreto del Ministro dell'economia e delle finanze che adotta la stima e la nota metodologica della capacità fiscale, i cui risultati confluiscono nel d.p.c.m. di riparto del Fsc. Nel caso di modifiche nella metodologia di calcolo, il procedimento di approvazione del decreto ministeriale prevede il preventivo parere delle Commissioni parlamentari (per il federalismo fiscale e bilancio); qualora il decreto debba solo recepire modifiche normative o aggiornamenti del *tax gap*, o variabili di dati, è sufficiente l'intesa in Conferenza Stato-città, e l'approvazione della Commissione per i fabbisogni standard (art. 1-bis del d.l. n. 113/2016, come convertito in legge).

(21) Così il d.p.c.m. 28 marzo 2020 ("Criteri di formazione e di riparto del Fsc 2020"), che recepisce le stime del decreto del Ministro dell'economia e delle finanze 30 ottobre 2018. Analogamente v. il d.m. economia e finanze 11 marzo 2015, nonché la nota metodologica del Ffc 2015, che considerano i medesimi criteri.

(22) Criterio riportato anche nel d.m. economia e finanze 30 ottobre 2018, "Adozione della stima della capacità fiscale per singolo comune delle regioni a statuto ordinario", allegato B, nota tecnica, e impiegato altresì per il riparto del Fsc 2019, 2020 e 2021 (cfr. il d.m. economia e finanze 31 dicembre 2020, "Adozione della stima della capacità fiscale per singolo comune delle regioni a statuto ordinario", art. 1 e allegato B).

quei comuni che hanno aggiornato le rendite catastali degli immobili e premia con la perequazione quelli che presentano ancora le rendite obsolete, senza alcuna correlazione con il reale valore di mercato dell'immobile e, pertanto, con il livello di ricchezza della popolazione (23).

Si tratta di una problematica peraltro già segnalata dalla dottrina, che ha individuato elementi di irrazionalità nel meccanismo di calcolo che considera il “*tax-gap*” derivante dall'evasione (24) – per evitare dunque che la perequazione avvenga in favore di quei comuni che risultano “poveri” solo perché non riscuotono le imposte – ma non il *gap* tra i valori catastali e i valori di mercato.

La permanenza di un sistema perequativo fondato su un meccanismo di calcolo della capacità fiscale che non è ancorato a valori reali, dunque, sembra problematico, tanto in relazione al principio di capacità contributiva, quanto in relazione al principio di democraticità e *accountability* locale, poiché un cittadino di un comune che ha aggiornato le rendite catastali pagherà un'Imu più alta, ma parte di quel gettito andrà ad altri comuni che risultano più poveri solo per non aver aggiornato il valore catastale degli immobili, e non perché questi siano necessariamente meno ricchi. Per effetto di queste distorsioni applicative si verifica pertanto uno “sganciamento” del tributo dal territorio, con ricadute in termini di trasparenza e *accountability* del sistema.

Su questo aspetto va segnalato che la Corte costituzionale, con la sentenza n. 220 del 2021, pronunciandosi, fra l'altro, proprio su una questione di legittimità costituzionale vertente sui criteri di riparto del Fsc, ha riconosciuto espressamente la presenza di distorsioni, in conseguenza della redistribuzione del Fsc secondo il criterio del rapporto fra fabbisogno standard e capacità fiscale, ma ha rigettato la questione, affermando che le criticità lamentate dai ricorrenti nel caso di specie rappresentano una sorta di inconveniente di fatto, poiché traggono origine non tanto dalla norma censurata, ma dal mancato aggiornamento dei valori catastali degli immobili (25).

3.2. *Gli stanziamenti statali sul Fsc negli anni della pandemia*

Nel corso degli anni 2020 e 2021, in attuazione dei provvedimenti emergenziali per il Covid-19, sono state stanziati e trasferite ingenti risorse al comparto degli enti locali, formalmente in “compensazione” del mancato gettito per le misure di contenimento del virus.

Va ricordato in proposito che l'art. 106 del d.l. n. 34 del 2020 (26) ha istituito un fondo per destinare risorse aggiuntive ai comuni, volto al finanziamento delle funzioni degli enti locali, pari complessivamente a 3,5 miliardi di euro, in relazione alla possibile perdita di entrate locali connesse all'emergenza Covid-19 (27).

Successivamente, l'art. 39, c. 1, del d.l. n. 104 del 2020 ha previsto l'incremento di detto fondo speciale per il 2020 di ulteriori euro 1,67 miliardi, portando il totale a circa euro 5,17 miliardi (28).

In aggiunta a quanto stanziato per il 2020 dal d.l. n. 34 del 2020, l'art. 1, c. 822, della l. n. 178 del 2020 (legge di bilancio per il 2021) ha provveduto alla integrazione del fondo per le funzioni degli enti locali anche per il 2021, stanziando complessivamente euro 500 milioni da ripartire fra comuni (450 milioni) e città metropolitane e province (50 milioni) (29).

(23) Per il solo fatto di non aver aggiornato le rendite catastali, un comune può ricevere risorse in perequazione dai comuni che hanno aggiornato le rendite, senza che a questo trasferimento corrisponda una effettiva minore ricchezza: se un comune ha effettuato rivalutazioni catastali non si verifica, infatti, una maggiore ricchezza dei cittadini, ma solo una maggiore pressione fiscale, posto che la ricchezza dei cittadini è data dai valori di mercato, non da quelli catastali. La perequazione così attuata non considera perciò un dato che secondo l'*id quod plerumque accidit* influisce direttamente sul calcolo delle capacità fiscali, poiché attiene alla valutazione della base imponibile su cui viene calcolata l'Imu; al riguardo, cfr. L. Antonini, *Il fondo di solidarietà comunale e i principi della perequazione tra giurisprudenza costituzionale e amministrativa*, in *Rass. trib.*, 2018, 495.

(24) Cfr. L. Antonini, *Il fondo di solidarietà comunale e i principi della perequazione tra giurisprudenza costituzionale e amministrativa*, cit.; M. Aulenta, *Flessi inter-istituzionali nelle riforme del catasto*, in *Riv. dir. fin.*, 2016, I, 364, spec. par. 6.2; A. Banfi, *L'introduzione dei fabbisogni standard nei finanziamenti ai comuni: la montagna ha partorito un topolino?*, in <www.osservatoriocpi.unicatt.it>, 15 aprile 2019.

(25) Sul tema, diffusamente, cfr. G. Rivosecchi, *La tutela dei principi della finanza locale nella giurisprudenza costituzionale*, in *Dir. e società*, 2022, 341.

(26) Rubricato “Fondo per l'esercizio delle funzioni degli enti locali”.

(27) Il fondo è stato ripartito con d.m. interno 24 luglio 2020, secondo i criteri stabiliti con d.m. 16 luglio 2020, sulla base dell'intesa acquisita in Conferenza Stato-città.

(28) La disposizione stabilisce che “Ai fini del ristoro della perdita di gettito degli enti locali connessa all'emergenza epidemiologica da Covid-19, al netto delle minori spese e delle risorse assegnate dallo Stato a compensazione delle minori entrate e delle maggiori spese, la dotazione del fondo di cui al comma 1 dell'articolo 106 del decreto-legge 19 maggio 2020, n. 34, convertito, con modificazioni, dalla legge 17 luglio 2020, n. 77, è incrementata di 1.670 milioni di euro per l'anno 2020, di cui 1.220 milioni di euro in favore dei comuni e 450 milioni di euro in favore di province e città metropolitane”.

(29) La disposizione stabilisce che “Il fondo per l'esercizio delle funzioni degli enti locali di cui all'articolo 106 del decreto-legge 19 maggio 2020, n. 34, convertito, con modificazioni, dalla legge 17 luglio 2020, n. 77, come rifinanziato dall'articolo 39 del decreto-legge 14 agosto 2020, n. 104, convertito, con modificazioni, dalla legge 13 ottobre 2020, n. 126, è ulteriormente incrementato di 500 milioni di euro per l'anno 2021, di cui 450 milioni di euro in favore dei comuni e 50 milioni di euro in favore delle città metropolitane e delle province”.

Tali risorse sono state distribuite secondo criteri articolati, che tengono conto delle specificità dei territori, come documentano le tre note metodologiche adottate con decreti del Ministero dell'interno, di concerto con il Ministero dell'economia e delle finanze, rispettivamente del 16 luglio, dell'11 novembre e del 14 dicembre 2020 (30).

Le risorse così distribuite ai comuni, benché sottoposte a una procedura di rendicontazione, da effettuarsi entro il termine perentorio del 31 maggio 2021, qualora non impiegate nel corso del 2020 (31), possono essere iscritte nel bilancio di previsione per il 2021 fra le risorse vincolate, e potranno perciò essere impegnate anche successivamente per l'esercizio di funzioni loro attribuite (32).

Va precisato, peraltro, che i menzionati trasferimenti sono gravati da un doppio vincolo di destinazione, perché lo Stato ha distribuito risorse agli enti locali vincolandole al finanziamento delle funzioni correlate ai servizi sociali e al potenziamento degli asili nido. Ciò, evidentemente, pone un rilevante problema di possibile difformità con il vigente modello costituzionale, il quale prevede espressamente che i fondi perequativi debbano essere privi di vincoli di destinazione per consentire agli enti territoriali di spendere le relative risorse secondo le proprie autonome determinazioni (33).

La questione non è stata fino ad oggi affrontata dal Giudice delle leggi (34), che tuttavia ha avuto modo di pronunciarsi sugli stanziamenti in esame nella già richiamata sentenza n. 220 del 2021; in quella sede, nel rigettare una questione di legittimità costituzionale sollevata dalla Regione Liguria su iniziativa del Consiglio delle autonomie locali, vertente sulla riduzione della "componente verticale" del Fsc, la Corte ha espressamente affermato che le risorse stanziolate dello Stato per le funzioni fondamentali dei comuni con i decreti Covid segnano una soluzione di continuità rispetto alla precedente stagione dei tagli, tracciando un "complessivo ripristino dei trasferimenti erariali agli enti territoriali, sovvenendo in parte anche ai tagli imposti negli anni della crisi finanziaria" (35).

A sostegno della propria decisione, la Corte ha richiamato la propria costante giurisprudenza in materia e ha ribadito che «le norme incidenti sull'assetto finanziario degli enti territoriali non possono essere valutate in modo "atomistico", ma solo nel contesto della manovra complessiva», posto che, nel rapporto tra funzioni da finanziare e risorse, la riassetgnazione di queste ultime "è priva di qualsiasi automatismo e comporta scelte in ordine alle modalità, all'entità e ai tempi, rimesse al legislatore statale" (36).

3.3. Le risorse aggiuntive stanziolate con le leggi di bilancio per il 2021 e il 2022

Gli stanziamenti previsti dai richiamati decreti Covid sono stati integrati più di recente da ulteriori trasferimenti stabiliti dalle leggi di bilancio per il 2021 e per il 2022 (37), che hanno disposto alcuni importanti incrementi della dotazione annuale del fondo di solidarietà comunale, espressamente destinati allo svolgimento di alcune specifiche funzioni fondamentali in ambito sociale (in particolare, servizi sociali, asili nido e trasporto studenti con disabilità).

In aggiunta a quanto stanziato dalla legge di bilancio per il 2021 (art. 1, c. 791) per lo sviluppo e l'ampliamento dei servizi sociali comunali svolti in forma singola o associata dai comuni delle regioni a statuto ordinario, nonché per l'aumento del numero di posti disponibili negli asilo nido comunali nelle medesime regioni, la legge di bilancio per il 2022 (art. 1, c. 564) ha provveduto, più complessivamente, a ridefinire la dotazione a regime del fondo a decorrere dal

(30) Secondo la Ragioneria generale dello Stato le risorse destinate a ristorare gli enti locali delle minori entrate e delle maggiori spese connesse all'emergenza sanitaria Covid-19 ammontano complessivamente a circa 15,6 miliardi per il 2020 e 4,9 miliardi per il 2021.

(31) Gli enti beneficiari che producano una certificazione della perdita di gettito connessa all'emergenza epidemiologica da Covid-19 tra il 31 maggio e il 30 giugno sono assoggettati a una riduzione del fondo sperimentale di riequilibrio, dei trasferimenti compensativi o del fondo di solidarietà comunale in misura pari all'80%, quota che sale al 90% in caso di trasmissione della certificazione tra il 1° e il 31 luglio, e che raggiunge il 100% in caso di invio successivo al 31 luglio (cfr. art. 39, cc. 2 e 3, d.l. n. 104/2020).

(32) Ai sensi del c. 823 dell'art. 1 della l. n. 178/2020, "le risorse non utilizzate alla fine di ciascun esercizio confluiscono nella quota vincolata del risultato di amministrazione e non possono essere svincolate ai sensi dell'art. 109, comma 1-ter, del decreto-legge 17 marzo 2020, n. 18, convertito con modificazioni dalla legge 24 aprile 2020, n. 27, e non sono soggette ai limiti previsti dall'art. 1, commi 897 e 898, della legge 30 dicembre 2018, n. 145". Ciò sta a significare che le risorse non utilizzate nel corso del 2020, così come quelle destinate a ristorare specifiche spese, dovranno essere riportate, in occasione della redazione del rendiconto, tra le risorse vincolate del risultato di amministrazione e nell'allegato "a2)", mentre in nota integrativa ne verrà dettagliata la composizione; nelle more dell'approvazione del rendiconto della gestione 2020 e in caso di utilizzo anticipato delle suddette quote vincolate nel bilancio di previsione 2021/2023, tali somme devono risultare dal prospetto dell'avanzo di amministrazione presunto, oltre che nell'allegato "a2)". Al riguardo, cfr. L. Fazzi, G. Vanni, *Modello di Certificazione della "Perdita di gettito": approvato il Decreto correttivo*, in <www.entilocali-online.it>, 15 marzo 2021.

(33) Cfr., *infra*, par. 3.3.

(34) Va segnalato, peraltro, che – al momento in cui si scrive – è pendente davanti alla Corte costituzionale un ricorso promosso dalla Regione Liguria su iniziativa del Consiglio delle autonomie locali (r.r. n. 26/2022), con cui sono stati impugnati, in relazione agli artt. 5 e 119, commi primo, terzo, quarto e quinto, Cost., proprio i trasferimenti statali ai comuni confluiti nel Fsc e gravati dai richiamati vincoli di destinazione, così come disciplinati dall'art. 1, cc. 172, 174 e 563, della l. n. 234/2021 (su cui ci si soffermerà subito *infra*).

(35) Cfr. Corte cost. n. 220/2021, punto 5.3.2 del Considerato in diritto.

(36) *Ibidem*, con l'esplicito richiamo a quanto già affermato in Corte cost. n. 83/2019.

(37) Cfr., rispettivamente, la l. 30 dicembre 2020, n. 178 ("Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2021 e bilancio pluriennale per il triennio 2021-2023") e la l. 30 dicembre 2021, n. 234 ("Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2022 e bilancio pluriennale per il triennio 2022-2024").

2022 – intervenendo sul c. 448 dell’art. 1 della l. n. 232 del 2016 (38) – al fine di ricomprendervi le integrazioni di risorse specificamente recate dai commi 172-173 (potenziamento asili nido), 174 (trasporto dei disabili) e 563 (finanziamento dei servizi in materia sociale a favore dei comuni della Regione Siciliana e della Regione Sardegna) della legge medesima.

Anche in questo caso, occorre segnalare che, rispetto alle precedenti componenti verticali del Fsc, gli incrementi del fondo disposti dalle due menzionate leggi di bilancio sono gravati da un vincolo di destinazione, ossia tali risorse vengono ripartite fra i comuni sulla base dei fabbisogni standard per il finanziamento delle funzioni, rispettivamente, “Servizi sociali”, “Asili nido”, “Istruzione pubblica” (precisamente, per il trasporto degli studenti con disabilità). Per assicurare che le risorse aggiuntive siano effettivamente destinate al potenziamento dei predetti servizi, le norme prevedono, peraltro, l’attivazione di un sistema di monitoraggio dell’utilizzo delle risorse e del raggiungimento di determinati livelli dei servizi offerti.

In particolare, quanto agli *asili nido*, il c. 172 dell’art. 1 della l. n. 234 del 2021 ha sostituito la lett. d-*sexies*) del c. 449 dell’art. 1 della l. n. 232 del 2016, i cui contenuti possono così sintetizzarsi:

- ai fini dell’obiettivo dell’incremento dell’offerta, contiene un richiamo più puntuale ai servizi educativi per l’infanzia di cui all’art. 2, c- 3, lett. a), del d.lgs. n. 65 del 2017 (39);
- richiede come Lep, benché non lo definisca più tale (40), il “raggiungimento di un livello minimo che ciascun comune o bacino territoriale è tenuto a garantire”, consistente nel numero di posti pari al 33% della popolazione tra 3 e 36 mesi, da raggiungere nel 2027, anche attraverso il servizio privato;
- prevede che a tale livello si pervenga mediante obiettivi di servizio intermedi (fissando come prioritario il conseguimento da parte di tutti i comuni della percentuale del 28,88);
- rinvia a un decreto ministeriale (previa intesa in Conferenza Stato-città ed autonomie locali) sia il riparto del contributo «tenendo conto, ove disponibili, dei costi standard per la funzione “Asili nido” approvati» dalla Commissione tecnica per i fabbisogni standard, sia la disciplina degli “obiettivi di potenziamento dei posti di asili nido da conseguire, per ciascuna fascia demografica del bacino territoriale di appartenenza, con le risorse assegnate, e le modalità di monitoraggio sull’utilizzo delle risorse stesse”.

Con d.m. 19 luglio 2022 il contributo di cui alla citata lett. d-*sexies*) è stato ripartito sulla base dei criteri e delle modalità esplicitate nella nota metodologica approvata dalla Ctfs, che indica anche l’obiettivo di servizio assegnato per l’anno 2022 a ciascun comune beneficiario delle risorse in termini di utenti aggiuntivi per i servizi educativi per l’infanzia.

Lo stesso decreto prescrive ai comuni che ricevono tali risorse di “destinare le risorse finalizzate al potenziamento” (art. 1, c. 3) dei suddetti servizi e di “certifica[re] il raggiungimento dell’obiettivo di servizio attraverso la compilazione della scheda di monitoraggio” diffusa dalla Ctfs (art. 2, c. 1) (41). I comuni non beneficiari sono comunque tenuti a compilare la suddetta scheda “limitatamente alle parti relative al monitoraggio del servizio sul territorio” (art. 2, c. 3).

Quanto al *servizio di trasporto di studenti disabili*, il c. 174 dell’art. 1 della l. n. 234 del 2021 ha previsto una ulteriore quota di finanziamento verticale statale del Fsc, finalizzata all’incremento del numero di studenti disabili ai quali è fornito il servizio di trasporto per raggiungere la sede scolastica.

A tal fine, sempre all’interno del più volte richiamato c. 449 dell’art. 1 della l. n. 232 del 2016, è stata inserita una lett. d-*octies*) (42), in base alla quale:

(38) Da ultimo aggiornato, quanto alla dotazione complessiva per l’anno 2023, dall’art. 1, c. 774, lett. a), della l. 29 dicembre 2022, n. 197 (“Bilancio di previsione dello Stato per l’anno finanziario 2023 e bilancio pluriennale per il triennio 2023-2025”).

(39) D.lgs. 13 aprile 2017, n. 65 (“Istituzione del sistema integrato di educazione e di istruzione dalla nascita sino a sei anni, a norma dell’articolo 1, commi 180 e 181, lettera e, della legge 13 luglio 2015, n. 107”); lo specifico servizio richiamato consiste nei “nidi e micronidi che accolgono le bambine e i bambini tra tre e trentasei mesi di età e concorrono con le famiglie alla loro cura, educazione e socializzazione, promuovendone il benessere e lo sviluppo dell’identità, dell’autonomia e delle competenze. Presentano modalità organizzative e di funzionamento diversificate in relazione ai tempi di apertura del servizio e alla loro capacità ricettiva, assicurando il pasto e il riposo e operano in continuità con la scuola dell’infanzia”.

(40) Sebbene non siano più menzionati i Lep, l’*incipit* dell’art. 1, c. 172, della l. n. 234/2021 esplicita che la novella ha il “fin[e] di rimuovere gli squilibri territoriali nell’erogazione del servizio di asilo nido in attuazione dell’articolo 117, secondo comma, lettera m), della Costituzione”. Sul punto, v. A. Zanardi, *Audizione sull’assetto della finanza territoriale e sulle linee di sviluppo del federalismo fiscale*, 11 maggio 2022, consultabile al link <www.mef.gov.it/ministero/commissioni/ctfs/documenti/Audizione-Presidente-CTFS_Zanardi_11-maggio-2022_9.pdf>, il quale ritiene che la fissazione normativa di un livello minimo di copertura in termini quantitativi del servizio pubblico e privato di asili nido equivalga di fatto a un Lep.

(41) È opportuno rilevare che l’art. 14, c. 5, del d.l. n. 115/2022, come convertito, ha aggiunto l’ottavo periodo della lett. d-*sexies*) del c. 449 dell’art. 1 della l. n. 232/2016, esplicitando l’effetto del recupero delle risorse ottenute dai comuni per l’incremento dei posti per gli asili nido nel caso in cui all’esito del monitoraggio, previsto dal settimo periodo della medesima disposizione, le stesse “risultassero non destinate ad assicurare il potenziamento” del suddetto servizio. Si tratta, peraltro, di un effetto che discende dal carattere vincolato delle risorse in questione, destinate al raggiungimento di un Lep e il cui impiego a tale esclusiva finalità era già assistito da un obbligo di monitoraggio in capo ai comuni.

(42) La quota in esame del Fsc è così testualmente disciplinata: «d-*octies*) destinato ai comuni delle regioni a statuto ordinario, della Regione siciliana e della Regione Sardegna, quanto a 30 milioni di euro per l’anno 2022, a 50 milioni di euro per l’anno 2023, a 80 milioni di euro per l’anno 2024, a 100 milioni di euro per ciascuno degli anni 2025 e 2026 e a 120 milioni di euro annui a decorrere dall’anno

- i contributi stanziati annualmente dal 2022 (fino al 2027 in misura crescente, e poi costante) sono assegnati a favore dei comuni delle regioni a statuto ordinario e di quelli della Regione Siciliana e della Regione Sardegna;
- il riparto di tali contributi deve tenere conto, ove disponibili, dei costi standard relativi alla componente trasporto disabili della funzione “Istruzione pubblica” approvati dalla Ctfs (43);
- fino alla definizione dei Lep, con il decreto ministeriale di riparto “sono altresì disciplinati gli obiettivi di incremento della percentuale di studenti disabili trasportati, da conseguire con le risorse assegnate, e le modalità di monitoraggio sull’utilizzo delle risorse stesse”;
- le somme che, a seguito del suddetto monitoraggio, risultassero non destinate ad assicurare l’obiettivo stabilito di incremento degli studenti disabili trasportati gratuitamente sono recuperate a valere sul Fsc attribuito ai comuni interessati o, comunque, sulle risorse agli stessi dovute dal Ministero dell’interno.

Il riparto della quota in esame, per l’anno 2022, è avvenuto ad opera del d.m. 30 maggio 2022, che rinvia all’allegata nota metodologica approvata dalla Ctfs e che, similmente a quanto già visto per i decreti di riparto delle altre quote finalizzate, prescrive a ciascun comune beneficiario di “assicurare il raggiungimento dell’obiettivo di servizio assegnato per l’anno 2022 in termini di studenti con disabilità trasportati, come riportato nell’allegato A alla citata Nota metodologica” (art. 1, c. 2) e di “destinare le risorse finalizzate al potenziamento del servizio di trasporto scolastico degli studenti con disabilità frequentanti la scuola dell’infanzia, la scuola primaria e la scuola secondaria di primo grado, privi di autonomia, di cui al comma 2” (art. 1, c. 3).

Inoltre, ai sensi dell’art. 2 del citato d.m., i comuni beneficiari delle risorse aggiuntive certificano il raggiungimento dell’obiettivo di servizio attraverso la compilazione della scheda di monitoraggio predisposta dalla Ctfs, mentre quelli non beneficiari compilano la scheda limitatamente alle parti relative al monitoraggio del servizio sul territorio (44).

In altri termini, anche in questo caso, come per l’altra componente vincolata prima descritta, i comuni devono spendere le risorse assegnate, pena il loro recupero da parte dello Stato.

Infine, quanto ai *servizi sociali*, la l. n. 234 del 2021, come accennato, ha stanziato all’interno del Fsc ulteriori specifiche risorse statali vincolate.

In particolare, l’art. 1, c. 563, ha previsto che una quota del fondo è destinata a favore dei comuni della Regione Siciliana e della Regione Sardegna per lo sviluppo dei servizi sociali, finalità per le quali già la legge di bilancio dell’anno precedente aveva stanziato apposite risorse per i comuni delle regioni a statuto ordinario. La citata disposizione ha pertanto inserito alcuni periodi nella lett. d-*quinquies*) dell’art. 1, c. 449, della l. n. 232 del 2016 (45).

2027, quale quota di risorse finalizzata a incrementare, nel limite delle risorse disponibili per ciascun anno e dei livelli essenziali delle prestazioni (Lep), il numero di studenti disabili frequentanti la scuola dell’infanzia, la scuola primaria e la scuola secondaria di primo grado, privi di autonomia a cui viene fornito il trasporto per raggiungere la sede scolastica. Il contributo di cui al primo periodo è ripartito, entro il 28 febbraio 2022 per l’anno 2022 ed entro il 30 novembre dell’anno precedente a quello di riferimento per gli anni successivi, con decreto del Ministro dell’interno, di concerto con il Ministro dell’economia e delle finanze, il Ministro dell’istruzione, il Ministro per il Sud e la coesione territoriale, il Ministro per le disabilità e il Ministro per le pari opportunità e la famiglia, previa intesa in sede di Conferenza Stato-città ed autonomie locali, su proposta della Commissione tecnica per i fabbisogni standard, tenendo conto, ove disponibili, dei costi standard relativi alla componente trasporto disabili della funzione “Istruzione pubblica” approvati dalla stessa Commissione. Fino alla definizione dei Lep, con il suddetto decreto sono altresì disciplinati gli obiettivi di incremento della percentuale di studenti disabili trasportati, da conseguire con le risorse assegnate, e le modalità di monitoraggio sull’utilizzo delle risorse stesse. Le somme che, a seguito del monitoraggio di cui al periodo precedente, risultassero non destinate ad assicurare l’obiettivo stabilito di incremento degli studenti disabili trasportati gratuitamente sono recuperate a valere sul fondo di solidarietà comunale attribuito ai medesimi Comuni o, in caso di insufficienza dello stesso, secondo le modalità di cui ai commi 128 e 129 dell’articolo 1 della legge 24 dicembre 2012, n. 228».

(43) Il riferimento ai costi standard si correla allo specifico meccanismo di riparto delle risorse che, quantificate annualmente, sono idonee a far conseguire un incremento di posti aggiuntivi proporzionato al costo marginale degli utenti.

(44) La nota metodologica chiarisce che gli obiettivi di servizio sono stati individuati prendendo a riferimento il costo medio marginale degli utenti disabili trasportati della scuola dell’infanzia, primaria e secondaria di primo grado, sommato al costo medio marginale del generico utente trasportato nei comuni con presenza di plessi scolastici desunti dalla metodologia in vigore per la stima dei fabbisogni standard della funzione di “Istruzione pubblica”. Per stabilire il numero di utenti disabili in età scolastica trasportati dal comune si è considerato il dato dichiarato dal comune stesso o dalla forma di gestione associata nel questionario per i fabbisogni standard FC50U, con riferimento all’anno contabile 2018, e si è messo a rapporto con il numero di alunni disabili frequentanti gli ordini di scuola precedentemente menzionati desunti da fonte Miur. Considerando le risorse a disposizione per il 2022, è stata derivata la percentuale di copertura dell’8,95% degli utenti disabili in età scolastica trasportati rispetto al totale degli alunni disabili quale obiettivo di servizio per il 2022. In particolare, tale valore è stato ricavato in modo da riconoscere un numero di utenti aggiuntivi da trasportare coerenti con un costo complessivo pari ai 30 milioni di euro previsti per il 2022, tenendo conto del costo unitario di riferimento di erogazione del servizio di trasporto identificato in 3.469,04 euro. Tale costo unitario è stato calcolato come somma del costo di trasporto di un utente nel comune in cui è presente il plesso statale e comunale (486,60 euro) e del costo di trasporto di un utente disabile della scuola d’infanzia, primaria e secondaria di 1° grado (pari a 4.138,79 euro). Di conseguenza, a ciascun comune verrà riconosciuto un numero aggiuntivo di utenti da trasportare qualora presenti un valore di copertura del servizio inferiore all’obiettivo di servizio sopra individuato e tale numero sarà determinato sulla base del divario tra l’obiettivo di servizio e il tasso di copertura attuale. In corrispondenza, ciascun comune riceverà un ammontare di risorse pari al prodotto tra il numero aggiuntivo di utenti da trasportare e il costo unitario del trasporto sopra derivato.

(45) Questo il testo del menzionato art. 1, c. 563: «All’articolo 1, comma 449, lettera d-*quinquies*), della legge 11 dicembre 2016, n. 232, sono apportate le seguenti modificazioni: a) dopo il secondo periodo sono inseriti i seguenti: “Per le medesime finalità di cui al primo periodo, il Fondo di solidarietà comunale è destinato, per un importo di 44 milioni di euro per l’anno 2022, di 52 milioni di euro per l’anno 2023, di 60 milioni di euro per l’anno 2024, di 68 milioni di euro per l’anno 2025, di 77 milioni di euro per l’anno 2026, di 87 milioni di

In forza di tale disciplina, la quota specificamente destinata ai suddetti enti è ripartita con un apposito decreto ministeriale “tenendo conto dei fabbisogni standard”; il decreto, preceduto da una istruttoria cui partecipano anche le due regioni interessate e dalla intesa in Conferenza Stato-città ed autonomie locali, disciplina altresì “gli obiettivi di servizio e le modalità di monitoraggio ed eventuale recupero dei contributi assegnati”.

In definitiva per la generalità dei comuni italiani (46), per l’anno 2022, la quota destinata ai comuni delle regioni di diritto comune è stata ripartita nell’ambito del d.p.c.m. 3 maggio 2022, di riparto dell’intero Fsc (47), mentre quella destinata ai comuni delle regioni speciali insulari è stata ripartita con il d.m. 8 agosto 2022.

Quest’ultimo, all’art. 1, c. 2, prevede che “[i]n considerazione del contributo di cui al comma 1, ciascun comune beneficiario è tenuto ad assicurare il raggiungimento dell’obiettivo di servizio per la funzione sociale assegnato per l’anno 2022, come definito negli allegati 1 e 2” alla nota metodologica approvata dalla Ctfs, allegata al decreto; il successivo comma 3 prescrive ai suddetti comuni di “destinare le risorse finalizzate al potenziamento dei servizi di cui al comma 2”.

L’art. 2 del citato decreto sottopone i comuni beneficiari al monitoraggio e alla connessa certificazione del raggiungimento dell’obiettivo di servizio per la funzione sociale assegnato, mediante la compilazione della relazione appositamente predisposta.

Va ricordato, inoltre, che lo stesso art. 1, c. 563, della l. n. 234 del 2021 – oltre a rimettere al decreto ministeriale il riparto della quota destinata ai comuni delle regioni insulari e la disciplina degli obiettivi di servizio, delle modalità di monitoraggio e dell’eventuale recupero dei contributi assegnati – ha esteso a tale quota la previsione, già introdotta per l’analoga quota destinata ai comuni delle regioni ordinarie, del recupero delle somme che, a seguito del richiamato monitoraggio, “risultassero non destinate ad assicurare il livello dei servizi definiti sulla base degli obiettivi di servizio” (48).

Sicché, per effetto dell’operare congiunto di tale disposto legislativo e del citato decreto ministeriale, i comuni sotto obiettivo, ossia con una spesa storica per i servizi sociali riferita al 2017 inferiore al fabbisogno standard fissato dal decreto medesimo, devono destinare le risorse ricevute al potenziamento dei servizi sociali, indicando nell’apposita relazione di rendicontazione gli interventi ai quali le stesse sono state indirizzate.

Anche per queste risorse, ove la richiesta destinazione non sia rendicontata, conseguirà l’effetto del recupero forzoso, a valere sull’assegnazione del Fsc attribuito all’ente o, comunque, su altri trasferimenti da parte del Ministero dell’interno.

Il legislatore nazionale ha dunque previsto un nuovo criterio di riparto per la quota vincolata del Fsc, che non viene distribuita in favore dei territori con minore capacità fiscale per abitante (come previsto dall’art. 119, terzo comma, Cost.), ma prendendo a riferimento gli obiettivi di servizio, al dichiarato fine di rimuovere gli squilibri territoriali nell’erogazione dei servizi di asilo nido, trasporto alunni con disabilità e servizi sociali.

Tali fondi, pertanto, saranno attribuiti solo ai comuni con tassi di copertura inferiori a quelli medi (o inferiori ai Lep, quando saranno fissati per questi settori).

Per effetto di questi trasferimenti, dunque, ad oggi il Fsc è composto da:

- una quota “orizzontale”, alimentata dai comuni, che viene ripartita secondo il già richiamato criterio del rapporto fra fabbisogni standard e capacità fiscale e che, nello specifico, serve a garantire ai territori con minore capacità fiscale per abitante le risorse necessarie a finanziare le funzioni fondamentali complessivamente intese (al cui interno rientrano evidentemente anche i servizi sociali e gli asili nido);

- una quota “verticale”, alimentata da trasferimenti correnti dello Stato, ripartita non più secondo il criterio della capacità fiscale, ma in base a obiettivi di servizio, ossia solo ai comuni che non abbiano raggiunto livelli “sufficienti” di offerta per quanto riguarda “servizi sociali”, “asili nido” e “trasporto di studenti disabili”.

euro per l’anno 2027, di 97 milioni di euro per l’anno 2028, di 107 milioni di euro per l’anno 2029 e di 113 milioni di euro annui a decorrere dall’anno 2030, in favore dei comuni della Regione siciliana e della regione Sardegna, ripartendo il contributo, entro il 31 marzo di ciascun anno di riferimento, con decreto del Ministro dell’interno, di concerto con il Ministro dell’economia e delle finanze, tenendo conto dei fabbisogni standard, sulla base di un’istruttoria tecnica condotta dalla Commissione tecnica per i fabbisogni standard, allo scopo integrata con i rappresentanti della Regione siciliana e della regione Sardegna, con il supporto di esperti del settore, senza oneri per la finanza pubblica, e previa intesa in sede di Conferenza Stato-città ed autonomie locali. Agli esperti di cui al precedente periodo non spettano gettoni di presenza, compensi, rimborsi di spese o altri emolumenti comunque denominati. Con il medesimo decreto sono disciplinati gli obiettivi di servizio e le modalità di monitoraggio ed eventuale recupero dei contributi assegnati. Per l’anno 2022, nelle more dell’approvazione dei fabbisogni standard per la funzione “Servizi sociali” dei comuni della regione Sardegna da parte della Commissione tecnica per i fabbisogni standard, allo scopo integrata con i rappresentanti della medesima regione, ai fini del riparto, per i soli comuni della regione Sardegna, non si tiene conto dei fabbisogni standard”; b) all’ultimo periodo, le parole: “terzo periodo” e “medesimo terzo periodo” sono sostituite dalle seguenti: “quinto e settimo periodo”».

(46) Esclusi quelli delle Regioni Valle d’Aosta e Friuli Venezia-Giulia e delle Province autonome di Trento e di Bolzano.

(47) Successivamente, il d.p.c.m. 13 ottobre 2022 ha stabilito gli obiettivi di servizio per tali comuni in base al valore del fabbisogno standard monetario per la funzione sociale di ogni ente, come già fatto per l’anno precedente dal d.p.c.m. 1 luglio 2021.

(48) Così, l’ultimo periodo della lett. d-*quinquies*) dell’art. 1, c. 449, della l. n. 232/2016.

Tale ultimo criterio di riparto, che risulta del tutto slegato dalle capacità fiscali dei territori di destinazione, rischia di creare non pochi problemi in termini di perequazione ed efficacia della redistribuzione.

In primo luogo, questa misura potrebbe provocare qualche frizione con l'art. 119, terzo comma, Cost. che prescrive l'assenza di vincoli di destinazione per le risorse funzionali a colmare le differenze di "capacità fiscale" tra territori e il cui tenore testuale non pare lasciare spazio a diverse interpretazioni (49); la disciplina in esame, pertanto, potrebbe ritenersi quantomeno viziata sotto il profilo della violazione del divieto di vincoli di destinazione, imposto dalla richiamata norma costituzionale. Pare difficile sostenere, peraltro, che risorse destinate alla perequazione, di cui al terzo comma dell'art. 119 Cost., possano essere efficacemente distribuite se non tengono in alcun conto il livello di ricchezza effettiva del territorio. Il rischio è di finanziare inefficienze o, quanto meno, di non risolvere il problema alla radice.

In secondo luogo, tale criterio redistributivo, poiché completamente slegato dalla valutazione sulle cause dei ritardi nell'erogazione dei "livelli essenziali" dei menzionati servizi sociali, potrebbe apparire irragionevole. In base al criterio in questione, le risorse del Fsc potrebbero – in ipotesi – essere distribuite a comuni ricchi, che potrebbero aver scelto per svariate ragioni politiche di privilegiare altre spese, rispetto a quelle indicate espressamente dal legislatore statale. Potrebbero dunque essere penalizzati comuni che con ingenti sforzi, ossia anche mediante l'utilizzo della leva fiscale, abbiano creato una rete idonea di asili nido, rimanendo indietro sullo sviluppo di prestazioni connesse ad altre funzioni fondamentali.

Secondo una diversa prospettiva, più aderente al tenore dei precetti costituzionali appena richiamati, lo Stato potrebbe invece legittimamente destinare risorse aggiuntive per favorire l'esercizio di diritti fondamentali, quale il diritto al lavoro delle madri, e così vincolare tali trasferimenti al potenziamento dell'offerta di asili nido, ma a tal fine dovrebbe istituire un fondo *ad hoc*, ai sensi dell'art. 119, quinto comma, Cost.

In altri termini, la scelta di sovrapporre al sistema del fondo perequativo incorporato dal Fsc, un ulteriore livello di fondi, diversi per natura, finalità e criteri redistributivi, appare poco giustificabile, poiché foriera di generare inefficienze e, soprattutto, di non raggiungere il risultato auspicato di incrementare il livello di offerta di servizi sociali, che rappresenta peraltro un'esigenza quanto mai urgente.

4. *Qualche riflessione conclusiva*

In apertura si è evocata la metafora del dramma in tre atti per inquadrare l'evoluzione della perequazione a livello comunale. E, in effetti, alla luce di quanto ricostruito e tratteggiato nelle pagine che precedono, la figura del "dramma" sembra senz'altro la più appropriata, anche perché comunque meno grave della "tragedia".

Qualche segnale positivo è stato documentato, per la verità, e coincide per lo più con il ritorno dei trasferimenti statali a integrazione della "componente verticale" del Fsc. Tuttavia, le modalità con cui sono stati progressivamente strutturati tali fondi e, nella specie, il loro carattere vincolato, pare precludere la conclusione di queste riflessioni con un lieto fine.

L'analisi fin qui condotta, infatti, ha messo in evidenza un progressivo e sempre più marcato allontanamento dal modello costituzionale del titolo V riformato nel 2001, sia sul versante degli spazi di autonomia di entrata regionali e locali, che sul piano dei meccanismi perequativi.

Oltre a quanto rilevato con specifico riferimento al fondo di solidarietà comunale, va ricordato, invero, che il sistema regionale di perequazione è tuttora regolato da fondi "settoriali". Da ciò consegue che l'attuazione dell'art. 9 della l. n. 42 del 2009 si configura ormai come fattore irrinunciabile, in quanto strumento rivolto a garantire l'effettività del richiamato principio di corrispondenza tra funzioni e risorse di cui all'art. 119, quarto comma, Cost., anche in prospettiva solidaristica (50).

Va osservato, inoltre, che il completamento del federalismo fiscale (in particolare, per quanto attiene alla sua componente regionale) è incluso tra le c.d. "riforme di accompagnamento" previste dal Pnrr, da perfezionare in termini normativi entro il primo semestre del 2026.

A tale proposito, deve considerarsi, altresì, che, nell'attuazione delle prescrizioni costituzionali di cui all'art. 119, terzo comma, Cost., si dovrebbe tenere conto della componente "verticale" dei meccanismi perequativi, onde evitare che la perequazione avvenga esclusivamente fra enti territoriali, facendo sì che, in ogni caso, tali meccanismi perequativi risultino più efficaci di quelli attuali, ossia effettivamente in grado di colmare i divari fra i territori con minori capacità fiscale per abitante (come espressamente stabilito dalla previsione costituzionale contemplando anche una riforma del catasto).

Il ritorno al sistema dei trasferimenti dovrebbe richiamare a una sempre più urgente attuazione dei vigenti precetti costituzionali che maggiormente incidono sulla regolazione dei rapporti finanziari fra Stato e autonomie. Il riferimento è alla definizione dei Lep (i quali, una volta definiti, indicano la soglia di spesa costituzionalmente necessaria per le prestazioni considerate) e la quantificazione dei costi standard, eventualmente anche mediante una loro costituzionalizzazione.

(49) In proposito, sia consentito un rinvio a M. Bergo, *L'autonomia finanziaria regionale tra modello costituzionale e pratiche giurisprudenziali. L'esperienza dei fondi settoriali*, in <www.federalismi.it>, 8 febbraio 2023.

(50) Cfr., *supra*, nt. 5 e 6.

In altri termini, affinché le risorse trasferite per l'emergenza Covid-19 – che includono anche le somme del Pnrr – siano impiegate in modo efficiente ed equo e possano essere rendicontate in modo trasparente, occorre che lo Stato, ai sensi dell'art. 117, secondo comma, lett. m), Cost., proceda alla definizione dei livelli essenziali delle prestazioni relative alle funzioni regionali e comunali (specie quelle inerenti alle prestazioni sui diritti sociali).

Come messo in evidenza anche di recente dalla Corte costituzionale, “l'adempimento di questo dovere dello Stato appare, peraltro, particolarmente urgente anche in vista di un'equa ed efficiente allocazione delle risorse collegate al Piano nazionale di ripresa e resilienza (Pnrr)”, con la conseguenza che “il ritardo nella definizione dei Lep rappresenta un ostacolo non solo alla piena attuazione dell'autonomia finanziaria degli enti territoriali, ma anche al pieno superamento dei divari territoriali nel godimento delle prestazioni inerenti ai diritti sociali” (51).

Per le prestazioni comunali concernenti i diritti civili e sociali (di solito a domanda individuale, come assistenza, istruzione e trasporto pubblico locale) la standardizzazione dei fabbisogni, così come il monitoraggio delle prestazioni effettivamente rese, richiede il riferimento a specifici livelli di servizio che dovrebbero riflettere i Lep esplicitamente fissati dal legislatore nazionale.

A oggi la determinazione normativa dei Lep per le funzioni comunali, com'è noto, risulta assai lacunosa (soprattutto negli ambiti dei servizi sociali e del trasporto pubblico locale) e, talvolta, addirittura inutilizzabile ai fini del calcolo dei fabbisogni standard, perché mancante di un'adeguata specificazione quantitativa.

In questo quadro generale, dunque, non può che essere valutato positivamente l'inserimento nella legge di bilancio per il 2022 (la più volte menzionata l. n. 234 del 2021) della previsione di alcuni Lep o “*quasi Lep*” specificamente riferiti al campo dell'assistenza sociale (52) e, in particolare, alla disponibilità di posti in asili nido (33% dei bambini tra i 3 e i 36 mesi, comprensivi sia di strutture pubbliche che private: v. art. 1, c. 172), di servizi sociali (un assistente sociale ogni 6.500 abitanti: v. art. 1, c. 734) e di servizi di trasporto per studenti disabili (rinviando però a un successivo decreto ministeriale: v. art. 1, c. 174).

In ogni caso va tenuto presente che la fissazione dei Lep deve sempre confrontarsi con le compatibilità nel quadro di finanza pubblica (da qui la locuzione “nei limiti delle risorse disponibili a legislazione vigente” che è spesso inserita nei provvedimenti normativi con cui viene riconosciuta a determinate prestazioni la natura di Lep).

E ancora si deve considerare che, anche nelle ipotesi in cui a un certo intervento sia associato un Lep, la sua traduzione in termini di fabbisogno standard per il finanziamento dei comuni è spesso resa complessa nel caso di funzioni che coinvolgono più livelli di governo (l'esempio più emblematico è quello del trasporto pubblico locale).

In secondo luogo, in linea con un più chiaro aggancio dei fabbisogni standard a specifici livelli di servizi fissati come Lep o erogati in media nei comuni, andrebbe rafforzata la componente verticale del fondo perequativo comunale finanziata mediante trasferimenti dal bilancio dello Stato. Si renderebbe così più riconoscibile il ruolo di garanzia dei diritti sociali e di cittadinanza esercitato dal livello centrale, superando le attuali riluttanze dei comuni maggiormente capienti in termini finanziari a sostenere, attraverso la perequazione orizzontale, quelli meno capienti. Il rafforzamento della componente verticale del fondo perequativo comunale, realizzata mediante la sostituzione di gettiti di tributi assegnati al livello degli enti territoriali di prossimità con trasferimenti verticali perequativi, peraltro, potrebbe essere l'esito dalla revisione della fiscalità comunale nel quadro dell'annunciata riforma fiscale.

Appare infine improcrastinabile il completamento della transizione dal criterio della spesa storica a quello dei costi standard per il calcolo dei costi delle funzioni. Si tratta di uno degli aspetti maggiormente condivisi sin dalla formulazione della l. n. 42 del 2009, ma che, tuttavia, non ha ancora trovato attuazione e che deve ritenersi invece necessario per assicurare il principio costituzionale della connessione tra funzioni e risorse. Peraltro, una costituzionalizzazione dei costi standard renderebbe giustiziabile una eventuale redistribuzione delle risorse disancorata a valori efficienti di spesa, oltre a consentire una maggiore giustiziabilità per gli enti territoriali, che sarebbero finalmente in grado di provare in giudizio la lesività dei tagli in riferimento alle funzioni ad essi attribuite assegnate.

(51) Così, ancora, Corte cost. n. 220/2021, punto 5.1 del Considerato in diritto.

(52) Al riguardo, v. P. Torretta, *La legge di bilancio 2022 e l'assistenza sociale: qualche LEPS e tante “buone intenzioni”*, in <www.federalismi.it>, 6 aprile 2022.

La conclusione è netta e univoca: la definizione dei Lep e dei costi standard rappresentano elementi ormai davvero imprescindibili per il raggiungimento dell'obiettivo di una regolazione dei rapporti finanziari fra Stato e autonomie che possa risultare, oltre che leale e trasparente, anche pienamente conforme al modello disegnato nella Carta costituzionale (53).

* * *

(53) V., in questo senso, i cc. 791-798 dell'art. 1 della l. 29 dicembre 2022, n. 197 ("Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2023 e bilancio pluriennale per il triennio 2023-2025"), i quali – all'esplicito fine di dare "completa attuazione" all'autonomia regionale differenziata prevista dall'art. 116, terzo comma, Cost. – prevedono di procedere preliminarmente alla definizione dei Lep, efficacemente definiti come "soglia di spesa costituzionalmente necessaria che costituisce nucleo invalicabile per erogare le prestazioni sociali di natura fondamentale, per assicurare uno svolgimento leale e trasparente dei rapporti finanziari tra lo Stato e le autonomie territoriali, per favorire un'equa ed efficiente allocazione delle risorse collegate al Piano nazionale di ripresa e resilienza [...] e il pieno superamento dei divari territoriali nel godimento delle prestazioni inerenti ai diritti civili e sociali". Per un primo commento su tale dettagliata disciplina procedimentale e organizzativa per la determinazione dei Lep e dei correlati costi e fabbisogni standard quale condizione necessaria per l'attuazione dell'istituto di cui all'art. 116, terzo comma, Cost., v. G.M. Salerno, *Con il procedimento di determinazione dei LEP (e relativi costi e fabbisogni standard) la legge di bilancio riapre il cantiere dell'autonomia differenziata*, *ivi*, 11 gennaio 2023.