

LEP e minore capacità fiscale per abitante, la formula della perequazione

di Ettore Jorio

Con il testo del DDL Calderoli passato al Senato il 23 dicembre scorso, toccherà alla Camera dei Deputati, di qui a poco, di esaminarlo e votarlo, probabilmente, in modo favorevole. Diventerà, quindi, legge quadro dello Stato, attuativa del regionalismo asimmetrico, sancito dall'art. 116, comma 3, della Costituzione.

Così come definita, sarà tuttavia una legge non esaustiva delle certezze che la Costituzione pretende per rendere i LEP, riferiti ovviamente alle materie ad essi riconducibili, uguali sul tutto il territorio nazionale. Non solo. La stessa renderà anche più complessa la esigibilità dei servizi e delle prestazioni non essenziali riconducibili a materie non riferibili a LEP.

Vediamo di distinguere via via le due cose, tenendo conto prioritariamente che senza l'attuazione concreta ed efficace del sistema perequativo si registrerà un verosimile difetto di esigibilità dei diritti fondamentali.

Insomma, considerata com'è messa la regolazione fatta propria dal Senato con 110 voti favorevoli, 64 contrari e 30 astenuti, c'è il pericolo che i LEP continueranno a rimanere un affascinante acronimo ma vuoto di contenuti applicativi. Tali da non essere esigibili uniformemente dalla popolazione nazionale, così come del resto avvenuto per 22 anni dalla loro previsione costituzionale. Ciò sempreché il CLEP li riesca ad individuare per materia ovvero per gruppi di esse e il Governo a formalizzarli ciascuno in DPCM che, per come previsti, saranno adottati in quantità industriale, ivi compresi quelli afferenti alle rispettive determinazioni dei costi *standard* e dei fabbisogni standardizzati per ogni singola Regione.

Il problema, meglio la difficoltà riscontrata sino ad oggi, è certamente di carattere interpretativo della lettera costituzionale e della successiva legislazione attuativa. L'intralcio esegetico è stato alimentato dalla volontà politica di non volere mettere da parte la spesa storica che, in un certo senso, ha determinato per anni una eccessiva comodità anche alla burocrazia del MEF, risparmiata così dal dovere di attendere tempestivamente al cambiamento metodologico del riparto del finanziamento della spesa, con annessi centri di esercizio di potere burocratico difficili a rinunciarvi, anche in termini di connesse ricadute consulenziali.

Le difficoltà interpretative, che hanno rappresentato una facile causa di quelle riscontrate nel confronto politico e non solo, hanno consentito di "fare di tutta l'erba

un fascio”, intendendo per tale la grande confusione generata dal mettere insieme, indiscriminatamente, l’apparato regolatorio del regionalismo differenziato, dei LEP e del federalismo fiscale, al lordo del sistema perequativo.

Il disagio interpretativo - che ha reso difficile dal 2001 l’attuazione delle novità introdotte nella revisione della Costituzione sul tema (artt. 116, comma 3; 117, comma 2, lettere *m* e *p*; 119, commi 1-4) - ha riguardato una certa trascuratezza nei confronti degli aggettivi che hanno caratterizzato la lettera recata dalla legge costituzionale n. 3/2001.

Nella Costituzione gli aggettivi contano più che altrove

In proposito, il regionalismo asimmetrico ne mette in gioco quattro, corrispondenti:

- art. 116, comma 3: «ulteriori» forme e condizioni di autonomia, a dimostrazione della impropria e poco indovinata definizione di “autonomia differenziata”. Ciò con la premessa che autonomia è già sinonimo di differenziazione, tanto da apparire segnatamente pleonastico se non intermezzata, così come si dovrebbe almeno, da “legislativa”;
- art. 117, comma 2: «essenziali» e «fondamentali» (un aggettivo, questo, usato per qualificare, all’art. 32, la tutela della salute come tale, l’unico diritto così riconosciuto dall’Assemblea costituente, poi esteso nel 2001 alle funzioni degli enti locali) utilizzato per definire i LEP (art. 2, lett. *m*);
- art. 119, commi 3 e 4: «perequativo» e «minore», riferiti entrambi all’intervento solidaristico da effettuare in favore dei territori più deboli sul piano della capacità fiscale per abitante, e dunque rapportata alla ricchezza tassabile prodotta dalle rispettive comunità.

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

L’autonomia e le sue «ulteriori» forme e condizioni.

Nell’affrontare una siffatta complessa analisi non si può non esordire dal significato della autonomia riconosciuta al sistema autonomistico territoriale, con il rafforzamento che ne fa - a beneficio esclusivo dell’eguaglianza sostanziale - la stessa Costituzione allorquando prevede (art. 120, comma 2), in via molto straordinaria, il

commissariamento *ad acta* sostitutivo degli organi delle autonomie inefficienti nell'assicurare i diritti civili e sociali.

Insomma, di autonomia territoriale tutta la Costituzione ne è piena, a cominciare dall'art. 114 che le riconosce di essere esercitata dagli enti territoriali attraverso i rispettivi statuti, i poteri e le funzioni costituzionalmente previsti.

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

Gli aggettivi qualificativi di «fondamentali», applicato alle funzioni, di «essenziali» allo spessore delle prestazioni

Più complessi invece i riferimenti interpretativi risalenti a fondamentali ed essenziali, entrambi caratterizzati dalla certezza di rappresentare, in linea generalmente diffusa, il minimo percepibile dalla Nazione in termini di servizi e prestazioni primari.

Fondamentali sono le funzioni attribuite agli enti locali: undici ai Comuni, sei alle Province e altrettante alle Città metropolitane, anche essi rientranti nel finanziamento delle materie cosiddette differenziabili, *ex art.* 116, comma 3, della Costituzione.

Essenziali sono i LEP, nel senso tuttavia di non rappresentare il necessario vitale bensì lo *standard* in naturale godimento (che, ahinoi, nella sanità è nettamente al di sotto dell'asticella dell'accettabile per non dire assenti in alcune aree del Paese).

Dunque, un tema questo che sta generando non poche confusioni nella definizione dei LEP, così come accadrà – di certo - successivamente nel loro finanziamento e, altresì, nel godimento delle funzioni fondamentali delle istituzioni territoriali.

Ciò sta avvenendo (così come sarà verosimile che accada anche a legge approvata e applicata), a causa di una lettera non chiara, meglio di una non corretta sua interpretazione. Ciò invero è accaduto sin dall'inizio del percorso avviato per consentire alle Regioni una autonomia differenziata, a mente dell'art. 116, comma 3, della Costituzione, che non ha distinto in modo comprensibile l'indispensabile e l'utilmente necessario per andare avanti nel suo processo attuativo. Ovverosia, che le funzioni degli enti locali si finanzino con i fabbisogni *standard* quantitativi ricavati sulla base del d. lgs. 216/2010 e, di contra, i LEP si assicurino attraverso la metodologia

dei costi *standard* per LEP attualizzati, attraverso i ventuno fabbisogni *standard* regionali e delle province autonome che sono di tipo qualitativo perché calcolati sui rispettivi indici di sufficienza ovvero, alternativamente, di deprivazione socioeconomica e culturale. Il tutto assistito, in presenza di Regioni ed enti locali più poveri, dalle rispettive quote di perequazione statale, differenziate anche esse per come si vedrà in seguito sulla base dei LEP e dei NON LEP.

Relativamente, a quest'ultima fonte solidaristica si sta assistendo, in questo periodo (iniziato invero da oltre due decenni), ad una confusione così evidente difficile da immaginarsi sin dall'epoca dell'introduzione della suddetta nuova metodologia. Ad essa, fondamentale strumento di certezza economico-finanziaria per assicurare i diritti fondamentali alla nazione intera, il confronto politico - arrivato ad impegnare oggi il Parlamento nell'approvazione del regionalismo asimmetrico - ha davvero riservato poca attenzione e scrupolo. Ciò nonostante che proprio da essa perequazione dipenda esclusivamente il buon esito della autonomia legislativa differenziata, altrimenti impraticabile sin dal perfezionamento delle previste istanze regionali. Non solo. E' infatti da rilevare che, proprio dall'apporto corretto della perequazione, va a dipendere la concretizzazione delle funzioni fondamentali degli enti locali e l'esigibilità materiale dei LEP, da finanziare con la anzidetta metodologia fondata, rispettivamente, su fabbisogni *standard* quantitativi e sul binomio costi/fabbisogni *standard* differenziati per esigenze regionali.

Nella differenza della capacità fiscale trovano spazio ed entità la quota di perequazione

In tutto il percorso che ha scandito sia l'*iter* attuativo dell'allora novellato art. 119 della Costituzione (legge 42/2009 e d.lgs. 68/2011 nonché per gli enti locali i dd.lgs. 216/2010 e il 23/2011) che la formulazione dei DDL di legge quadro Boccia (governo Conte II, 2020), Gelmini (governo Draghi, 2022) e Calderoli (governo Meloni, 2023) si è constatata una grave omissione interpretativa della Costituzione. Più esattamente, non è stata affatto preso nella giusta considerazione esegetica un importante aggettivo qualificativo comparativo: quel «minore» inserito nell'art. 119 comma 3, riflesso per ricaduta nel successivo comma 4.

Proprio per questo ad esso è da ricondurre, a differenza di come non è stato fatto in 22 anni, una corretta "traduzione" economico-finanziaria deducibile dalla *ratio* costituzionale che individua il suo specifico sostantivo di riferimento di capacità fiscale per abitante e lo riconduce al godimento o meno dell'intervento perequativo.

Insomma, l'interrogativo che si giustifica, come posto allo scopo di individuare le cause di legittimazione al ricorso della perequazione, è quello di comprendere il corretto significato di minore, nel senso di rapportarlo a cosa. Con questo, anche

quell'altro di capire come si sarebbero dovuti individuare i territori con minore capacità fiscale per abitante, tali da richiedere in loro favore l'intervento del Fondo perequativo. Un quesito, quest'ultimo risolto, dalla legislazione successiva, attuativa del precetto costituzionale, che ha individuato come territori, eventualmente bisognosi di solidarietà statale e dunque eventualmente destinatari/beneficiari di essa, le Regioni e gli enti locali, prevedendo in loro favore appositi distinti Fondi perequativi.

Un rebus non facile da risolvere ma anche da mettere in pratica

I quesiti appena rilevati hanno costituito una delle cause per le quali si sono persi 22 anni di una verosimile gestione migliore delle risorse pubbliche di quella praticata con la spesa storica, come detto ritenuta più comoda ad esercitarsi, più idonea ad essere manovrata e strumentalizzata a comodità politiche e burocratiche. Tutto questo a prescindere dai disagi che essa ha creato in termini di mancate prestazioni di base per l'esistenza psico-fisica dei componenti la Nazione e per i servizi resi in forma nettamente diseguale nel Paese.

Dunque, sono due i problemi rimasti ancora sul tappeto, dell'attuazione prima del *tandem* LEP/federalismo fiscale e poi del regionalismo asimmetrico, assolutamente indipendente dal primo quanto ai LEP.

Entrambi i problemi sono di misurazione, da elaborarsi in un processo di stretta comparazione con l'elemento di loro esclusivo riferimento: minore e capacità fiscale per abitante. Con il primo direttamente connesso al secondo per determinare l'accesso delle autonomie territoriali allo strumento solidaristico offerto dalla Costituzione.

Di conseguenza, per ben comprendere il valore di riferimento, occorre esaminare il significato e l'entità della capacità fiscale per abitante, cui riferire poi il minore, indispensabile per pervenire alla grandezza utile al godimento della quota perequativa statale. Insomma, l'interrogativo è quello di individuare lo spessore della capacità fiscale, ovverosia se essa è da ritenersi riferita al gettito fiscale potenziale, considerato al lordo dell'esito della riscossione ovvero al netto di essa.

Da qui, la necessità di comprendere se la quota perequativa - da attribuire annualmente in favore del "territorio" (prevalentemente le Regioni che per la sanità spendono oltre il 60% del rispettivo bilancio) - debba essere necessariamente garantita dallo Stato tenuto conto dell'efficienza accertativa e dell'efficacia riscossiva e non già rapportata all'entità comunque accertata e riscossa dagli enti territoriali destinatari. Ovverosia se essa debba essere determinata tenendo conto del gettito fiscale concretamente introitato anche se manovrato nella sua entità dai rispettivi decisori attraverso il ricorso a pratiche autolesive del gettito fiscale medesimo, allo scopo prevalente di conseguire un consenso improprio, oltre che lesivo degli artt. 81, 97.1 e 119.1 della Costituzione.

Un interrogativo da risolvere perché dalla formula di sua identificazione dipenderà la entità del valore da formalizzare nella pretesa perequativa, giustificata da quel minore rispetto ai valori economico-finanziari, per l'appunto, inferiori di quelli necessari per assicurare i LEP, in quanto tale da essere integrati dalla quota di perequazione sufficiente.

A bene vedere, dalla lettura e dall'interpretazione coordinata dell'anzidetto aggettivo (minore), accoppiato al sostantivo di suo riferimento (capacità fiscale per abitante), dipende l'esito dell'esigibilità dei diritti civili e sociali. Più precisamente, quel «minore» non è diversamente definibile e rapportabile, a titolo compensativo, se non all'insufficienza di gettito fiscale indispensabile per garantire a tutti i LEP, valorizzati attraverso la ripetuta metodologia dei costi e fabbisogni *standard*.

Se non si lavora in tale senso in Parlamento, nel prosieguo dell'esame del DDL Calderoli, tale da rendere concatenata la disciplina del regionalismo asimmetrico con la definizione dei LEP e la determinazione dei costi/fabbisogni *standard*, non si riuscirà a fare alcunché forse chissà per quanto tempo.

L'assenza della disciplina della perequazione è inammissibile

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

Al riguardo, sono incomprensibili le pretese di pervenire a previsioni di spesa per l'esigibilità dei LEP ovvero di sbilanciarsi in preventivi di decine e decine di miliardi di euro, rendicontati non si comprende come, per attivarli. Ciò costituisce, in assenza di definizione dei LEP medesimi, dei loro fattori di costo unitario (*rectius, standard*) e dei fabbisogni differenziati per regioni (anche essi *standard*), indispensabili per renderli sostenibili e uniformi ovunque, un esercizio di mera e pericolosa economia creativa.

Ciò senza contare, che apparterrà alle politiche di bilancio annuale (leggi di bilancio, *ex art. 81* della Costituzione) finanziare l'esigibilità dei LEP, ovunque e comunque, tenendo conto, per l'appunto, delle differenze dettate da quella «minore capacità fiscale per abitante» impeditiva per le corrispondenti Regioni di coprire la corretta erogazione dei livelli essenziali delle prestazioni, considerate ai valori predeterminati dai costi *standard*

La perequazione e le sue regole

Al riguardo di cosa sia e quanto occorra il sistema perequativo, si avverte un diffuso disagio nel comprendere come si concretizzi la perequazione, funzionale a garantire i LEP a tutta la Nazione, uniformemente. Tante le inesattezze che si sentono e si leggono in giro, su questo argomento, invero non facile a comprendersi. Né come ineludibile esigenza della politica a rivendicarne la disciplina e la consistenza del relativo Fondo. Né tampoco come meccanismo garante della solidarietà che occorre al Mezzogiorno.

A fronte di tutto questo, invece, si gioca a trascurarla e a fraintenderla. Motivo per cui non guasta un sintetico richiamo alle sue regole.

Prioritariamente, bisogna scandirne le due tipologie, meglio le sue componenti, così come sancite dalla legge n. 42/2009, attuativa del federalismo fiscale. La prima è quella di tipo verticale che consente il finanziamento integrale della spesa per i LEP. La seconda è invece di tipo orizzontale che è strumentale ad integrare le risorse regionali da destinare alla spesa per i NON LEP.

Le due parti del Fondo sono alimentate, rispettivamente, da una compartecipazione all'Iva e da una quota dell'addizionale regionale all'Irpef.

In buona sostanza:

- la prima componente individua un trasferimento integrativo per ogni Regione pari alla differenza tra la spesa *standard* per le funzioni rivolte al soddisfacimento dei diritti sociali (*rectius*, la *spesa LEP*) e la capacità fiscale connessa ai tributi regionali calcolati ad aliquote e basi imponibili uniformi (per escludere le variazioni dovute all'autonomia tributaria). E da qui l'anzidetto "minore" intendendo per tale l'insufficienza a garantire i LEP.

A ben vedere, è una perequazione verticale perché trae il finanziamento necessario esclusivamente sul bilancio statale che destina *ad hoc* una quota (variabile sulle necessità rilevate annualmente) del gettito nazionale dell'Iva;

- la seconda componente individua, di contro, i trasferimenti integrativi destinati alle Regioni con capacità fiscale inferiore rispetto, però, a quella media nazionale.

È dunque una perequazione orizzontale destinata alla *spesa NON LEP*, ma che può essere in parte corretta da una componente verticale (così come accade oggi con i Comuni) finanziata destinando una quota del gettito nazionale delle addizionali all'Irpef ad aliquota *standard*.

Rimane, poi, quella infrastrutturale, senza la quale non tutte le Regioni competeranno iniziando il percorso dagli stessi blocchi di partenza (infrastrutturali). Ma questo è un altro discorso che si farebbe bene a iniziare e concludere nella contemporaneità e presto.