



Ministero dell'interno

OSSERVATORIO PER LA FINANZA E LA CONTABILITÀ DEGLI ENTI LOCALI

LEP e perequazione finanziaria

*documento approvato dall'Osservatorio nella riunione generale
del 7 settembre 2006 e presentato al Ministro dell'Interno.*

Premessa

Gli artt. 117, 118, 119 e 120 della Costituzione disegnano un sistema di autonomie locali e di rapporti finanziari Stato-Regioni-Enti locali molto complesso e, secondo alcuni autori, potenzialmente contraddittorio. La perequazione finanziaria prevista dai commi 3 e 5 dell'art. 119 è forse il punto più critico dell'intero Titolo V.

L'Osservatorio si è occupato delle questione "perequazione" in varie occasioni e ha sempre sostenuto che il riequilibrio delle risorse finanziarie debba necessariamente tenere conto sia dei fabbisogni standard di spesa per le funzioni pubbliche, sia delle entrate standard derivanti da imposte proprie, addizionali e compartecipazioni. L'Osservatorio ritiene che tale impostazione sia valida anche alla luce del nuovo testo dell'art. 119, nonostante il comma 3 di quest'ultimo faccia riferimento alla sola "capacità fiscale". Si è infatti argomentato che in altre parti della Costituzione e nello stesso art. 119 sono contenuti chiari riferimenti ai fabbisogni o ai livelli dei servizi che vanno garantiti ovunque sul territorio nazionale. La stessa lettura "ampia" della norma costituzionale è condivisa da altri soggetti (accademici e non), fra cui l'Alta Commissione per la definizione dei meccanismi strutturali del federalismo fiscale.

Alcuni recenti contributi sulla materia hanno però proposto di trattare in modo diverso, per quanto riguarda la perequazione finanziaria, i fabbisogni di spesa per la fornitura dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti il godimento dei diritti civili e sociali (LEP) e le altre spese. Una tesi che gode di un certo sostegno fra gli accademici vorrebbe che i fabbisogni per i LEP fossero coperti integralmente dalla perequazione finanziaria e che le risorse per gli altri servizi fossero solo parzialmente uniformate sul territorio attraverso la perequazione della capacità fiscale. Una tesi più estrema vorrebbe che fossero determinati i LEP per ogni servizio e determinati per ciascuno di essi il costo standard di produzione che dovrebbe essere integralmente finanziato dallo Stato con risorse proprie e trasferite.

Prima di procedere all'affinamento delle formule di perequazione la sezione II dell'Osservatorio ha quindi ritenuto opportuno effettuare una disamina della

questione LEP per valutare se e in quale misura la determinazione di questi ultimi incida sulla perequazione finanziaria. Nelle more della definizione dei LEP da parte degli organi competenti, la sezione seconda ha dovuto preliminarmente cercare di chiarire il significato dell'espressione "livello essenziale di prestazione" e identificare, in via alquanto approssimativa e provvisoria, i servizi che potrebbero essere soggetti ai LEP. Le osservazioni formulate a questo proposito non intendono invadere la sfera di competenza di altri organi, ma costituire un (si spera) utile materiale di discussione.

Definizione e ruolo dei LEP

I riferimenti normativi costituzionali sono all'articolo 117, comma 2, lettera m) e all'art. 120, comma 2. L'articolo 117, comma 2, lettera m) attribuisce alla legislazione esclusiva dello Stato *"la determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale"*. L'art. 120, comma 2, attribuisce al Governo il potere sostitutivo nel caso gli enti territoriali non rispettino i LEP: *"Il Governo può sostituirsi a organi delle Regioni, delle Città metropolitane, delle Province e dei Comuni nel caso di mancato rispetto di norme e trattati internazionali o della normativa comunitaria oppure di pericolo grave per l'incolumità e la sicurezza pubblica, ovvero quando lo richiedono la tutela dell'unità giuridica o dell'unità economica e in particolare la tutela dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali, prescindendo dai confini territoriali dei governi locali."*

La formulazione dell'art. 117 rende evidente che i LEP non si riferiscono a tutti i servizi forniti dalle Regioni e dagli enti locali, ma solo a quelli che hanno influenza sul godimento dei diritti civili e sociali. Estendere i LEP a tutti i servizi contrasterebbe quindi con il testo dell'art. 117 e sarebbe probabilmente illegittimo. In linea di massima i LEP dovrebbero trovare applicazione soltanto per l'istruzione e i servizi sanitari¹ e, forse, l'assistenza sociale, ovvero per quei servizi che più marcatamente incidono sulla tutela dell'integrità e sullo sviluppo della persona umana o, per usare una espressione divenuta di uso comune, sui diritti di cittadinanza. E' evidente, in particolare, che una maggiore istruzione garantisce una maggiore mobilità sociale. Altri servizi possono, marginalmente, incidere sul godimento dei diritti civili e sociali, ma *si ritiene che la lettera m) dell'art. 117 Cost. debba trovare applicazione con riguardo a quei servizi che maggiormente, e in modo significativo, incidono sul godimento dei diritti civili e sociali; quindi non su tutti*. Non si può infatti ignorare che i LEP incidono sull'autonomia di bilancio delle amministrazioni regionali e locali e che il sacrificio di tale autonomia, costituzionalmente garantita, può aversi soltanto a fronte di esigenze altrettanto importanti. Da ultimo si può osservare che la tutela di alcuni diritti civili e sociali – come il diritto alla sicurezza –

¹ Come avviene, per fare un esempio, in Spagna.

è realizzata in modo più efficace dallo Stato e quindi, in questi settori, l'esigenza dei LEP non dovrebbe sussistere, anche se talune funzioni marginali possono essere assegnate agli enti locali.

I LEP hanno una funzione di tutela dell'unità economica e della coesione sociale della Repubblica. Tuttavia non esiste (per un generico servizio) un unico valore del LEP che garantisca questo risultato. La determinazione quantitativa dei LEP (intesa come entità fisica e controvalore monetario della prestazione da rendere al cittadino) è operazione altamente discrezionale, che la Costituzione affida allo Stato. In linea di principio, alti valori dei LEP assicurano una maggiore uniformità dei servizi sul territorio e quindi una maggiore uguaglianza; tuttavia alti livelli dei LEP possono essere incompatibili con le possibilità di finanziamento, oltre che con lo stesso federalismo che presuppone un certo grado di differenziazione dei servizi sul territorio. La determinazione dei LEP, così come quella della spesa per l'esercizio normale delle funzioni pubbliche, non potrà non tenere conto delle risorse disponibili per la finanza regionale e locale, a loro volta condizionate dall'andamento generale dell'economia e dai vincoli di finanza pubblica. A questo proposito, si può osservare come la misura dei livelli essenziali (minimi, o normali, o soddisfacenti, o necessari, a seconda del significato che si vuole attribuire a questa espressione) delle prestazioni vari da paese a paese e, per ogni singolo paese, nel tempo secondo il grado di sviluppo economico e sociale. Il concetto di LEP è dunque necessariamente un concetto relativo. E' utile, inoltre, richiamare i D.Lgs. n. 502/1992 e n. 229/1999 che hanno subordinato i LEA per la sanità alle risorse disponibili². La determinazione di tali livelli subordinatamente o contestualmente alla definizione delle risorse disponibili sembra dunque essere un concetto acquisito.

La funzione dei LEP sembra poi essere quella di fornire indicazioni programmatiche cui le Regioni e gli enti locali devono attenersi nella redazione dei loro bilanci e nello svolgimento delle funzioni loro attribuite, più che i livelli delle prestazioni che gli enti sub-centrali devono tassativamente fornire *in ogni momento*. La distinzione è fondamentale, perché se valesse la seconda ipotesi – se cioè i LEP rappresentassero valori cogenti anche nel breve e brevissimo periodo – i cittadini avrebbero probabilmente diritto a qualche forma di indennizzo e gli enti territoriali sarebbero probabilmente soggetti a sanzioni (in particolare attraverso l'esercizio del potere sostitutivo dello Stato ai sensi dell'art. 120 Cost.) se occasionalmente, per una qualunque ragione non addebitabile a cause di forza maggiore, il livello dei servizi offerti fosse inferiore ai rispettivi LEP. In altri termini, sembra opportuno introdurre

² L'art. 1 del D. Lgs. n. 502/1992 ("Programmazione sanitaria nazionale e definizione dei livelli uniformi di assistenza") prevedeva che i livelli essenziali di assistenza da assicurare in condizioni di uniformità sul territorio nazionale fossero definiti nel rispetto degli obiettivi della programmazione socioeconomica nazionale e di tutela della salute individuati a livello internazionale e in coerenza con l'entità del finanziamento assicurato al Servizio sanitario nazionale. Il PSN 1998-2000 e il D.Lgs. 229/1999 stabilivano la contestualità delle definizioni dei LEA con la determinazione delle risorse pubbliche destinate al SSN, nell'ambito delle compatibilità generali della spesa pubblica. Con il D. Lgs. 229/1999 il costo dei LEA viene a coincidere con la quota capitaria differenziata riconosciuta a ciascuna Regione sulla base di opportuni indicatori di fabbisogno (indicatori di carattere demografico ed epidemiologico).

qualche grado di elasticità nella gestione della spesa soggetta ai LEP. Una implicazione (positiva) di questo approccio è che il potere sostitutivo dello Stato non sarà esercitato ogniqualvolta si registri uno scostamento, anche minimo e transitorio, fra prestazioni erogate e LEP, ma soltanto nel caso di scostamenti rilevanti o ripetuti. In ogni caso, il sostanziale rispetto della parità di trattamento dei cittadini residenti nelle diverse aree del Paese richiede l'attivazione di opportuni processi di monitoraggio delle prestazioni e della spesa per i servizi cui sono associati i LEP.

Tale monitoraggio dovrebbe riguardare sia gli aspetti quantitativi che quelli qualitativi e potrebbe essere affidato a specifici Osservatori operanti in ambito nazionale e regionale nel rispetto del principio di sussidiarietà e di leale collaborazione. Spetterà ai suddetti Osservatori formulare proposte per la determinazione dei livelli quantitativi e qualitativi da emanare con apposito decreto ministeriale.

Chi deve sostenere l'onere dei LEP

Nel nuovo testo costituzionale sono presenti due livelli di garanzia, con obiettivi diversi e diretti a soggetti diversi:

- il 4° comma dell'art. 119 Cost., laddove si sancisce che le risorse di cui ai commi precedenti (tributi ed entrate propri, partecipazioni al gettito dei tributi erariali e quote del fondo perequativo, n.d.r.) consentono alle Regioni e agli enti locali di finanziare integralmente le *funzioni pubbliche* loro attribuite;
- la determinazione con legge statale dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale (art. 117, comma 2, lettera m) e la previsione dell'esercizio del potere sostitutivo dello Stato nei confronti degli organi delle Regioni, delle Città metropolitane, delle Province e dei Comuni (...) quando lo richiedano la tutela dell'unità giuridica o dell'unità economica e *in particolare la tutela dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali* (art. 120, comma 2)".

La prima è una garanzia finanziaria a beneficio degli enti territoriali: lo Stato garantisce alle Regioni e agli enti locali il finanziamento delle funzioni pubbliche (nozione assai ampia che include probabilmente tutte le attività dei medesimi enti territoriali). La seconda è una garanzia non finanziaria, ma concernente il livello dei servizi, diretta al cittadino, non all'ente³: è il cittadino che è garantito nei confronti delle amministrazioni negligenti, che non provvedono ad erogare i livelli essenziali delle prestazioni. *Non c'è nessuna norma, nel Titolo V, che preveda l'accollo allo Stato del costo dei LEP: ad essi si applica, come a tutte le altre spese per le funzioni pubbliche, il disposto del comma 4 dell'art. 119 Cost.* C'è quindi una garanzia

³ L'art. 120 Cost. contiene una serie di divieti e limitazioni per le Regioni e gli enti locali. E' evidente, quindi, che il legislatore non poteva introdurre alcuna garanzia per le finanze degli enti territoriali.

generale di finanziamento di fabbisogni di spesa “normali” date le caratteristiche dell’ente e all’interno di questo finanziamento l’ente dovrà trovare le risorse per soddisfare i LEP.

L’assegnazione di risorse a ciascun ente locale dovrà quindi essere tale che già nel primo anno di applicazione della riforma il gettito di imposte e tasse proprie, partecipazioni e trasferimenti perequativi della capacità fiscale – con l’eventuale aggiunta per qualche ente dei trasferimenti di cui al comma 5 dell’art. 119 Cost. - coprano interamente le spese per le funzioni pubbliche, incluso il costo dei LEP.

Periodicamente, per esempio ogni tre anni, si dovrà provvedere a rivedere l’ammontare di risorse assegnate agli enti locali in funzione, fra l’altro, dell’evoluzione dei LEP e dei costi di produzione connessi, tenendo conto delle compatibilità generali della finanza pubblica e di altri eventuali obiettivi di politica economica, quali la limitazione della pressione tributaria complessiva. In questo processo di aggiustamento periodico delle risorse delle amministrazioni locali potranno essere concordate fra Stato e autonomie locali nuove aliquote di partecipazione ai tributi erariali e/o nuovi limiti entro cui gli enti locali possono fissare le aliquote delle proprie imposte. Nell’intervallo di tempo intercorrente tra un aggiustamento e l’altro dei LEP e delle connesse entrate, le Regioni e gli enti locali sfrutterebbero gli spazi residui di autonomia tributaria e finanziaria e si adopererebbero, nel limite del possibile, per contenere la dinamica dei costi, anche attraverso la riorganizzazione di servizi.

Come accennato nella premessa, esistono altre interpretazioni della norma costituzionale che si ritengono non applicabili. Secondo la prima di queste interpretazioni, i LEP dovrebbero essere finanziati integralmente dallo Stato attraverso partecipazione ai tributi erariali e trasferimenti (perequazione delle risorse al 100% del fabbisogno). Le spese per le prestazioni eccedenti i LEP e quelle per le funzioni cui non sono associati i LEP dovrebbero invece essere finanziate con le risorse proprie delle amministrazioni regionali e locali e la riduzione dei differenziali di spesa per abitante sarebbe lasciata esclusivamente all’efficacia della perequazione della capacità fiscale.

A questa proposta si possono muovere almeno due obiezioni. La Costituzione prevede soltanto trasferimenti perequativi della capacità fiscale e quindi non paiono ammissibili trasferimenti legati così strettamente ai fabbisogni (e per di più a fabbisogni per servizi specifici). Le partecipazioni sono invece uno strumento ammissibile, ma non appaiono in grado di raggiungere l’obiettivo del finanziamento integrale dei LEP per ogni singolo ente. Il normale meccanismo di applicazione delle partecipazioni prevede una aliquota unica valida per tutti gli enti; tale aliquota consentirebbe la copertura integrale dei costi dei LEP a livello aggregato, per tutti gli enti, ma non sarebbe in grado di garantire lo stesso risultato a livello di singolo ente perché le basi imponibili – qualunque siano i tributi prescelti – non sono distribuite uniformemente sul territorio. Sarebbe quindi necessaria una perequazione del gettito

delle compartecipazioni, che si sommerebbe alla perequazione della capacità fiscale prevista dal comma 3 dell'art. 119 Cost. Ne scaturirebbe un processo macchinoso, dai risultati incerti e scarsamente aderente alla norma costituzionale.

La seconda interpretazione della norma costituzionale cui si faceva riferimento nella premessa è simile a questa, ma più radicale. Secondo questa interpretazione lo Stato fisserebbe i livelli standard delle prestazioni per *tutti* i servizi, ne determinerebbe il costo standard e garantirebbe a ciascun ente le risorse necessarie alla fornitura di quel livello di servizio con quelle ipotizzate modalità (standard) di produzione. Il combinato disposto dell'art. 117 comma 2, lettera m) e dell'art. 120, comma 2, comporta che il governo regionale o locale dovrà produrre quel servizio a quel determinato livello di offerta (o a un livello superiore), *altrimenti si esporrebbe all'esercizio del potere sostitutivo da parte dello Stato*. E ciò per tutti i servizi.

Questa impostazione ha parecchi difetti. Viene preclusa all'amministrazione locale la possibilità di offrire il servizio ad un livello inferiore anche in quei casi in cui ciò non è suscettibile di incidere sul godimento dei diritti civili e sociali, e anche quando le preferenze locali e/o fattori oggettivi non previsti nella costruzione dello standard giustificerebbero lo scostamento. Di conseguenza non è possibile spostare le risorse da un servizio all'altro, dove l'impiego di tali risorse risulti più produttivo. La rigidità di bilancio cresce con il crescere dello standard, perché LEP elevati assorbirebbero gran parte delle risorse disponibili. Di conseguenza, *tanto più alto è il livello dello standard, tanto più assurda e lesiva dell'autonomia locale risulta la prescrizione in oggetto* (si ricordi che si ipotizza l'uso generalizzato dei LEP, esteso a tutti, o quasi, i servizi).

In secondo luogo, può disincentivare la ricerca di modalità di produzione più efficienti rispetto a quelle incorporate nei valori monetari dei LEP.

In terzo luogo, la determinazione dei livelli essenziali e dei relativi costi standard per una lunga serie di servizi è una operazione *time consuming*, che richiede l'impiego di risorse qualificate (e quindi costosa) e che può far crescere oltre misura il contenzioso fra Stato ed Autonomie locali, perché da queste operazioni deriverebbe l'ammontare di risorse destinate al singolo ente. L'esperienza dei LEA della sanità è, a questo proposito, molto significativa. I LEA in vigore già da alcuni anni sono soggetti a continue revisioni e il contenzioso sul livello della spesa da finanziare è sempre molto acceso.

Da ultimo, va osservato che nei paesi in cui sono stati introdotti i LEP o altri analoghi strumenti lo Stato centrale contribuisce solo marginalmente alla copertura dei relativi costi. In Canada la quota dei costi coperta da fondi federali si attesta sul 25%. In Spagna la partecipazione dello Stato ai programmi di spesa delle Comunità autonome è contenuta in pochi punti percentuali. L'intervento dello Stato centrale

avviene di norma attraverso contributi specifici con vincolo di destinazione e funzione incentivante.

I destinatari dei LEP

L'art. 117, lettera m) della Costituzione attribuisce allo Stato la competenza esclusiva per la determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni, ma non chiarisce quali siano i destinatari delle prescrizioni insite nella determinazione dei LEP e, in particolare, non chiarisce se vi siano destinatari in via principale ai quali dovrebbero applicarsi le eventuali sanzioni e destinatari, per così dire, in via sussidiaria. E' chiaro che la norma si rivolge a tutti gli enti territoriali dotati di autonomia decisionale riguardo al livello di offerta dei servizi pubblici rilevanti ai fini del godimento dei diritti civili e sociali (quindi Comuni, Province le Regioni) ma resta il dubbio se i LEP vincolino gli enti erogatori delle prestazioni e solo questi, oppure tutte le amministrazioni locali (Regioni incluse) che prendono parte al processo di programmazione, organizzazione, produzione e finanziamento dei servizi soggetti ai LEP, incluse quelle amministrazioni che ai sensi di legge (statale o regionale) siano titolari di funzioni di vigilanza.

Poiché i servizi effettivamente offerti ai cittadini dipendono non solo dalle decisioni dell'ente erogante ma anche in larga misura dalle decisioni assunte a monte dell'erogazione da altri enti, sembra ragionevole assumere che i LEP riguardino tutti gli enti territoriali coinvolti nel processo di programmazione, produzione e finanziamento dei servizi in oggetto e che la responsabilità possa essere eventualmente estesa agli enti titolari delle funzioni di controllo e monitoraggio, qualora questi non abbiano adempiuto correttamente alle loro funzioni.

Con riguardo ai servizi potenzialmente assoggettabili ai LEP, le Regioni e, per talune funzioni, le Province hanno funzioni programmatiche. A queste ultime sono inoltre frequentemente assegnate funzioni di coordinamento. I Comuni, singoli o associati, le Province e, per quanto riguarda la sanità, le ASL provvedono invece alla fornitura materiale dei servizi ai cittadini: fornitura che non richiede necessariamente la produzione, in quanto questa ultima può essere affidata a terzi (imprese private, consorzi, cooperative, ecc). Per il medesimo servizio il ruolo svolto dai diversi enti territoriali può essere molto diverso in conseguenza delle scelte effettuate dalla Regione. E' noto che il decentramento amministrativo previsto dalla legge Bassanini è stato attuato in modo disomogeneo dalle diverse Regioni: talune hanno decentrato molto, altre sono state molto restie a muoversi su questa strada. E' presumibile che le stesse ampie differenze di comportamento si avranno nell'applicazione dell'art. 118 Cost.⁴ E' anche noto che le Province esercitano le proprie funzioni in modo alquanto

⁴ Il comma 1 dell'art. 118 stabilisce che "Le funzioni amministrative sono attribuite ai Comuni salvo che, per assicurare l'esercizio unitario, siano conferite a Province, Città metropolitane, Regioni e Stato, sulla base dei principi di sussidiarietà, differenziazione ed adeguatezza".

differenziato e, in particolare, fanno ricorso in modo più o meno ampio al potere di coordinamento dei piccoli Comuni.

In queste circostanze sembra inevitabile che i LEP siano connessi al servizio e che al loro rispetto siano tenuti, per quanto di loro competenza, *tutti gli enti territoriali impegnati nella programmazione, nel finanziamento e nella gestione di quello specifico servizio*. Nel caso di mancato rispetto dei LEP in misura rilevante o per un prolungato periodo di tempo, lo Stato potrà fare ricorso al potere di sostituzione di cui al comma 2, dell'art. 120 Cost., previa analisi del caso e accertamento delle responsabilità dei vari livelli di governo. E' infatti evidente che lo Stato dovrà intervenire là dove si è creato l'ostacolo al soddisfacimento dei LEP: potrebbe trattarsi della Regione per deficienze della programmazione o insufficiente finanziamento, ovvero degli enti locali qualora questi non si siano conformati alle corrette indicazioni della Regione.

E' palese che applicare quanto su esposto non è facile perché le responsabilità dei diversi livelli di governo potrebbero non essere agevolmente separabili. Sembra necessaria l'emanazione di norme procedurali e il coinvolgimento della Conferenza unificata.

La perequazione finanziaria in presenza dei LEP

In astratto sono possibili due modelli di ripartizione delle risorse:

Modello A

A ciascun ente locale sono attribuite risorse in misura esattamente pari al costo standard dei LEP e ulteriori risorse per il finanziamento delle altre funzioni non soggette ai LEP. Le risorse per il finanziamento dei LEP verrebbero quindi attribuite sulla base di una specifica definizione di fabbisogno (i LEP appunto); i costi delle altre funzioni verrebbero invece coperti con le risorse proprie e le partecipazioni ai tributi erariali, oltre che con i contributi del fondo perequativo della capacità fiscale. Sulla prima componente delle risorse complessive non verrebbe quindi effettuata alcuna perequazione (sono già perequate in base ai fabbisogni di spesa), sulla seconda si effettuerebbe la perequazione della capacità fiscale prevista dal comma 3, dell'art. 119 Cost.

Come si è già visto, questo approccio comporta una serie di problemi applicativi. I costi dei LEP dovrebbero essere coperti con partecipazioni ai tributi erariali, visto che non è possibile, secondo l'art. 119 Cost. fare ricorso a forme di trasferimenti diversi rispetto a quelli perequativi della capacità fiscale e dagli ulteriori contributi ex comma 5 dell'art. 119 Cost., assegnabili a specifici enti sulla base di esigenze legate sostanzialmente alla difesa della coesione sociale, all'impulso allo sviluppo economico e alla tutela dei diritti della persona. Le aliquote di

compartecipazione verrebbero fissate in modo tale da consentire di coprire *a livello aggregato, per tutti gli enti*, i costi dei LEP. Le aliquote così definite non genererebbero però *a livello di singolo ente* le risorse esattamente necessarie alla copertura del costo dei LEP: qualche ente avrebbe troppe risorse, mentre altri ne avrebbero troppo poche. Si renderebbe quindi necessaria una perequazione di questa parte delle risorse in base alla capacità fiscale, che andrebbe a sommarsi con dubbi risultati alla perequazione delle ulteriori risorse assegnate per il finanziamento delle funzioni non soggette ai LEP. Si genererebbe quindi una duplicazione di sforzi, che appare – almeno a prima vista – del tutto ingiustificata. L’alternativa consiste nell’applicare *aliquote di compartecipazione diverse per ogni ente*, in modo da rispettare formalmente il dettato costituzionale che ammette le compartecipazioni (senza specificare se con aliquota uniforme o differenziata) e proibisce i trasferimenti non aventi natura perequativa della capacità fiscale. Anche questa soluzione appare però complessa, soprattutto se applicata ai Comuni, che sono più di 8.000.

Una alternativa più radicale è costituita dal modello B.

Modello B

Vengono attribuite agli enti locali imposte, tasse e compartecipazioni tali da coprire a livello aggregato il costo di tutte le funzioni (con LEP e senza LEP). Successivamente il fondo perequativo ridistribuisce le risorse dagli enti con un eccesso di entrate standard rispetto ai fabbisogni standard di spesa a quelli che si trovano nella situazione opposta, oppure ridistribuisce le risorse in base alla capacità fiscale ponderata con un adeguato indicatore di fabbisogno (entrate standard per abitante ponderato con un indice di fabbisogno). A latere vengono calcolati i costi standard di fornitura di un numero limitato di servizi soggetti a LEP. Questi costi devono ovviamente trovare capienza dentro l’assegnazione di risorse attribuita a ciascun ente, lasciando una quota disponibile per la copertura dei costi degli altri servizi offerti. Questa ultima dovrebbe essere crescente al crescere della dimensione dell’ente, perché enti di maggiori dimensioni offrono una gamma più ampia di servizi ai propri cittadini e a quelli residenti nei centri limitrofi (lavoratori pendolari, studenti, ecc.).

In sintesi, la procedura consisterebbe:

- nel determinare per ciascun ente le entrate standard e le spese standard per tutti i servizi;
- nell’effettuare la perequazione ai sensi del comma 3, dell’art. 119 Cost.;
- nel verificare che in ogni ente le risorse assegnate, comprese le quote del fondo perequativo della capacità fiscale, coprano i costi standard dei LEP e lascino sufficienti risorse per la copertura dei costi dei servizi normali cui non sono associati i LEP valutati come spesa standard;
- nell’integrare con i fondi di cui al comma 5, dell’art. 119 Cost. le risorse degli enti che non riescono a soddisfare la condizione di cui al punto precedente.

La scelta tra modello A e modello B dipende fra l'altro in misura sostanziale dalla quota dei LEP sul costo totale delle funzioni pubbliche. Se tale quota è molto rilevante e tende all'unità, l'applicazione del modello A comporta un rischio elevato di conflittualità fra Stato e autonomie locali: è infatti verosimile che gli enti locali e le Regioni pretendano, in tali circostanze, frequenti e puntuali aggiornamenti dei costi dei LEP (a fronte, per esempio, di rinnovi contrattuali, aumenti dei prezzi dei farmaci, aumento del costo del gasolio o della TARSU per le scuole, ecc.).

Raccomandazioni della sezione II dell'Osservatorio

Considerato quanto sopra esposto, la sezione II dell'Osservatorio raccomanda quanto segue:

- a) che i LEP si applichino a un numero limitato di servizi in grado di influire in modo non marginale sul godimento dei diritti civili e sociali;
- b) che tali servizi siano scelti fra quelli per i quali è possibile determinare in termini quantitativi (fisici e monetari) il livello "essenziale" delle prestazioni;
- c) che si ignorino quei servizi che, pur rispettando i requisiti di cui ai punti precedenti, incidono in misura marginale sul bilancio dell'ente locale o della Regione, perché non pare utile né razionale avviare una procedura complessa, lunga e costosa per determinare l'entità di una posta di bilancio comunque di scarso rilievo;
- d) che i LEP debbano essere un obiettivo cui devono conformarsi tutti gli enti della P.A. locale che concorrono alla programmazione, al finanziamento, alla produzione e alla gestione dei servizi in oggetto.

La sezione II dell'Osservatorio ritiene inoltre:

- e) che la determinazione dei LEP per i servizi che rispettano i requisiti di cui ai punti a), b) e c) non implichi l'erogazione di contributi specifici e vincolati da parte dello Stato per la fornitura dei medesimi servizi;
- f) che ai sensi dell'art. 119 Cost. lo Stato è tenuto a garantire il finanziamento integrale delle funzioni pubbliche, *nelle quali sono inclusi i LEP*;
- g) che di conseguenza il costo dei LEP debba essere coperto di norma dalle entrate proprie, dalle compartecipazioni ai tributi erariali e dai contributi del fondo perequativo della capacità fiscale di cui al comma 3 dell'art. 119 Cost.;
- h) che i fondi di cui al punto g), oltre a consentire la copertura del costo standard dei LEP, debbano lasciare a ciascun ente locale risorse sufficienti per lo

svolgimento delle funzioni normali cui non sono associati i LEP (valutate come spesa standard);

- i) che in caso di insufficienza delle entrate di cui al punto g) per determinati enti, ad essi possano essere erogati con periodicità, metodi e riscontri da definirsi con apposito provvedimento, i contributi specifici di cui al comma 5, dell'art. 119 Cost., che esplicitamente prevede l'utilizzo per *“favorire l'effettivo esercizio dei diritti della persona”* (espressione che richiama i LEP);
- j) che i livelli essenziali e i relativi costi debbano essere aggiornati periodicamente (indicativamente ogni tre-cinque anni) tenendo conto dell'evoluzione dei bisogni, dei costi di produzione dei servizi *e delle condizioni della finanza pubblica, con particolare riguardo agli obiettivi del Patto di stabilità*, e che non si possa a priori escludere una riduzione nel tempo del livello dei LEP a fronte di determinate esigenze di finanza pubblica;
- k) che nel periodo intercorrente fra un adeguamento e l'altro di cui al punto j) gli enti territoriali debbano far fronte all'aumento del costo dei LEP con le entrate proprie e le compartecipazioni, aumentando, se necessario, le aliquote delle imposte e tasse locali; con la ricerca di una maggiore efficienza nella gestione dei servizi ed eventualmente, con un ridimensionamento della spesa per i servizi eccedenti i LEP o al di fuori del campo di applicazione dei LEP;
- l) che al fine di consentire gli aggiustamenti di cui al punto k) gli enti territoriali dovranno essere dotati di un adeguato grado di autonomia tributaria e finanziaria.

La sezione seconda dell'Osservatorio ritiene inoltre che, in linea di massima, i servizi per cui potrebbero essere determinati i LEP siano quelli indicati nella tavola allegata, distintamente per i Comuni e le Province. Le ragioni della scelta sono sinteticamente indicate, per ciascun servizio, nell'ultima colonna. L'elencazione ha un valore puramente indicativo e viene fornita come elemento di discussione.

SERVIZI PER I QUALI POTREBBERO ESSERE PREVISTI I LEP (*)

SERVIZI DELLE PROVINCE

| <i>SERVIZI</i> | <i>NOTE</i> |
|--------------------------------------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| ISTRUZIONE | Standard per gli edifici scolastici definibili. Spesa per gli edifici scolastici quantificabile |
| TRASPORTI | La mobilità è un diritto che condiziona il soddisfacimento di altri diritti della persona. I LEP potrebbe essere definiti in base ai servizi minimi finanziati dalle Regioni |
| SANITA' | Riferimento ai LEA |
| ASSISTENZA INFANZIA, HANDICAPPATI ED ALTRI | Riferimento alla legge n. 328/2000, art. 22 e successivi provvedimenti |
| MERCATO DEL LAVORO | LEP relativi ai centri per l'impiego |

SERVIZI DEI COMUNI

| <i>SERVIZI</i> | <i>NOTE</i> |
|-----------------|------------------------------------------------------------------------|
| ISTRUZIONE | Potrebbero prevedersi LEP meno articolati rispetto ai LEA |
| TRASPORTI | Possibile riferimento ai servizi minimi finanziati dalle Regioni |
| SETTORE SOCIALE | Riferimento alla legge n. 328/2000, art. 22 e successivi provvedimenti |

(*) L'elencazione ha un valore puramente indicativo e viene fornita solo come elemento di discussione.