

**I livelli essenziali delle prestazioni tra determinazione dei fabbisogni standard degli enti locali, attuazione del cd. "federalismo fiscale" e *spending review***  
di Alessandro Maria Baroni\*

SOMMARIO: 1. Il lungo processo di attuazione del cd. federalismo in Italia: dalla riforma del titolo V della Costituzione alla legge delega in materia di "federalismo fiscale" - 2. Il ruolo dei LEP nel quadro costituzionale - 3. Dal quadro normativo vigente in materia di LEP alla legge delega n. 42 del 2009 - 3.1 *L'attuale individuazione dei LEP* - 3.2 *I LEP nella legge delega di attuazione dell'art. 119 Cost.* - 4. I LEP nell'ambito degli enti locali e il d.lgs. n. 216 del 2010: la determinazione dei fabbisogni standard nella nuova normativa - 4.1 *Lo stato di avanzamento nella definizione dei fabbisogni e dei costi standard* - 5. Le novità introdotte dal d.l. n. 95 del 2012: quali funzioni fondamentali per i comuni? - 6. Considerazioni conclusive.

**1. Il lungo processo di attuazione del cd. federalismo in Italia: dalla riforma del titolo V della Costituzione alla legge delega in materia di "federalismo fiscale".**

La riforma del titolo V della parte II della Costituzione, operata dalla l.cost. n. 3 del 2001, rappresenta il più ampio intervento di riforma costituzionale operato dall'entrata in vigore della Carta ad oggi ed è stato finalizzato sia a sottrarre alla disponibilità del legislatore ordinario le scelte operate dalle riforme amministrative degli anni '90, volte ad avvicinare il più possibile l'amministrazione al cittadino, sia ad introdurre alcune importanti innovazioni tendenti alla valorizzazione del sistema degli enti territoriali mediante il riconoscimento, a ciascun livello di governo, di ampi margini di autonomia normativa, amministrativa e finanziaria e sancendo la loro reciproca pari dignità istituzionale, stante la differenziazione che attiene ai rispettivi ruoli istituzionali ricoperti.

L'attuazione della riforma in esame non può dirsi, tuttavia, ancora conclusa<sup>1</sup>: se, da una parte, negli anni immediatamente successivi alla sua entrata in vigore si è tentato di dare vita ad una sostanziale riforma della riforma (poi bocciata dal referendum

---

\* Dottorando di ricerca in Diritto pubblico presso la LUISS Guido Carli – XXVI ciclo.

<sup>1</sup> Per una riflessione sui problemi attuativi relativi al nuovo titolo V cfr. CASTELLI L., *Prospettive di attuazione e di interpretazione della via italiana al "federalismo"*, Padova, 2007; DE MARTIN G.C., *Le condizioni per rendere effettiva la Repubblica delle autonomie* in ANTONELLI V., D'ARISTOTILE E., PAOLINI C. (a cura di), *Governare le autonomie locali nella transizione federale. Orientamenti, guida operativa, raccolta normativa*, Chieti, 2010.

confermativo del 2006<sup>2</sup>); dall'altra, l'approvazione della legge n. 131 del 2003 – recante “Disposizioni per l'adeguamento dell'ordinamento della Repubblica alla legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3” - non è riuscita ad incidere in modo significativo su tale processo che, anche a causa dello scioglimento anticipato delle Camere nella XV legislatura dopo appena due anni dalle ultime elezioni politiche, è continuato a rimanere sospeso fino agli inizi della nuova legislatura avviata nel 2008.

Tra le iniziative legislative necessarie ad attuare coerentemente il nuovo disegno costituzionale, adeguando la disciplina legislativa antecedente alla riforma del titolo V, la prima ad essere approvata è stata la legge n. 42 del 2009, recante delega al governo per l'attuazione dell'art. 119 della Costituzione, in materia di autonomia finanziaria degli enti territoriali, comunemente identificata - in modo alquanto discutibile<sup>3</sup> - come il provvedimento di attuazione del cd. “federalismo fiscale”. La decisione di procedere all'attuazione del nuovo dettato costituzionale a partire dai temi relativi all'autonomia finanziaria ha significato intraprendere un percorso a partire dalla “coda” anziché dalla “testa”: avviare un intervento volto a definire i costi e le modalità di finanziamento delle funzioni svolte da tutti i livelli di governo, in modo da superare i criteri della spesa storica e sostituirli con quelli del fabbisogno standard e dei costi standard, senza che fossero state preventivamente individuate le funzioni spettanti a ciascuno dei livelli di governo coinvolti, rischia realmente di mettere a repentaglio l'effettivo raggiungimento degli obiettivi della riforma costituzionale, nonostante i termini per l'esercizio della

---

<sup>2</sup> L'art. 39 del d.d.l. n. 2544-D approvato dal Senato in seconda lettura a maggioranza assoluta il 20 ottobre 2005 modificava l'art. 117 della Costituzione provvedendo, tra l'altro, ad attribuire alle regioni potestà legislativa esclusiva nelle materie: assistenza e organizzazione sanitaria; organizzazione scolastica, gestione degli istituti scolastici e di formazione, salva l'autonomia delle istituzioni scolastiche; definizione della parte dei programmi scolastici e formativi di interesse specifico della Regione; polizia amministrativa regionale e locale; ogni altra materia non espressamente riservata alla legislazione dello Stato. Materie invece quali la sicurezza del lavoro; le norme generali sulla tutela della salute; le grandi reti strategiche di trasporto e di navigazione di interesse nazionale e relative norme di sicurezza; l'ordinamento della comunicazione; l'ordinamento delle professioni intellettuali; l'ordinamento sportivo nazionale; la produzione strategica, il trasporto e la distribuzione nazionali dell'energia, oggi di potestà concorrente, sarebbero state ricondotte alla potestà legislativa esclusiva dello Stato.

<sup>3</sup> Da un punto di vista contenutistico, infatti, il dettato del nuovo art. 119 Cost. è stato generalmente interpretato come assolutamente neutro e, pertanto, aperto a molteplici possibilità applicative (cfr. R. BIFULCO, *Osservazioni sulla legge n. 42 del 2009 in materia di federalismo fiscale*, in *Rassegna Astrid*, 2009, p. 1): con l'espressione “federalismo fiscale” si indica, dunque, una sola delle possibilità applicative dello stesso e, precisamente, quella tendente a perseguire una territorialità pressoché totale dell'impegno del gettito fiscale, solo parzialmente perseguita dalla legge n. 42 del 2009.

delega legislativa siano ormai abbondantemente scaduti e siano già stati emanati nove decreti legislativi attuativi<sup>4</sup>.

Un elemento di ulteriore complessità del quadro proposto concerne il riconoscimento, da parte della riforma del titolo V, della potestà legislativa esclusiva statale in materia di determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali (i cosiddetti LEP): si tratta di una previsione del tutto inedita nel panorama costituzionale italiano, che ha prodotto non pochi problemi interpretativi e che si intreccia altresì con l'attuazione di quanto previsto all'art. 119 della Costituzione.

Nel corso di tale breve indagine si intende, pertanto, affrontare il tema dei LEP tanto da un punto di vista teorico, approfondendo – seppur brevemente – il loro inquadramento costituzionale, quanto sul versante applicativo, analizzandone l'attuale individuazione e il riferimento agli stessi operato da parte della legge delega n. 42 del 2009. Nella terza parte l'attenzione sarà, invece, rivolta principalmente all'analisi dei LEP con riferimento al d.lgs. n. 216 del 2010 che ha introdotto la disciplina di relativa alle procedure di determinazione dei costi e dei fabbisogni standard di comuni, città metropolitane e province.

## **2. Il ruolo dei LEP nel quadro costituzionale.**

L'inserimento nella Carta costituzionale della previsione che demanda alla potestà legislativa esclusiva dello Stato la definizione dei "livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali" (art. 117, secondo comma, lett. m) da parte della l.cost. n. 3 del 2001 di riforma del titolo V, risulta essere solo apparentemente contraddittorio con l'intento della riforma in questione.

Gli anni immediatamente successivi all'entrata in vigore dell'ordinamento repubblicano ed all'attivazione delle istituzioni regionali – e fino a quasi tutti gli anni '90 – furono, infatti, caratterizzati da una precisa scelta politica in favore di una netta centralizzazione in capo allo Stato della gestione di tutte le politiche sociali, in nome della piena realizzazione del principio di eguaglianza sostanziale, limitando di conseguenza fortemente i margini di intervento legislativo da parte delle regioni.

I consistenti sacrifici in termini di efficienza del sistema che scaturivano dalle scelte compiute e la sostanziale incapacità da parte dello Stato di garantire effettivamente e in modo diretto l'eguaglianza sostanziale dei cittadini sul terreno dei diritti sociali hanno indotto all'avvio di un processo – per altro comune ad altri paesi

---

<sup>4</sup> Ad oggi, in relazione alla delega di cui alla legge n. 42 del 2009 sono stati approvati i decreti in materia di federalismo demaniale (d.lgs. n. 85 del 28/5/2010); ordinamento di Roma Capitale (d.lgs. n. 156 del 17/9/2010); determinazione dei costi e dei fabbisogni standard di Comuni, Città metropolitane e Province (d.lgs. n. 216 del 26/11/2010); federalismo municipale (d.lgs. n. 23 del 14/3/2011); autonomia di entrata delle regioni a statuto ordinario e delle province, nonché di determinazione dei costi e dei fabbisogni standard nel settore sanitario (d.lgs. n. 68 del 6/05/2011); risorse aggiuntive ed interventi speciali per la rimozione degli squilibri economici e sociali (d.lgs. n.88 del 31/5/2011); armonizzazione dei sistemi contabili e degli schemi di bilancio delle Regioni, degli enti locali e dei loro organismi (d.lgs. n. 118 del 23/6/2011); di meccanismi sanzionatori e premiali relativi a regioni, province e comuni (d.lgs. n. 149 del 6/9/2011); nonché ulteriori disposizioni per l'ordinamento di Roma Capitale (d.lgs. n. 61 del 18/4/2012).

europei – di costante e progressiva valorizzazione delle autonomie territoriali che ha avuto come esito principale il riconoscimento, in capo alle regioni, di competenze concorrenti con lo Stato (art. 117 Cost., terzo comma) in campi quali l'istruzione, la tutela e la sicurezza sul lavoro, la tutela della salute, le professioni, la previdenza complementare e integrativa, oltre alle competenze residuali previste al quarto comma dell'art. 117 Cost.

In questo quadro, il legislatore costituzionale, preoccupato del fatto che l'incremento dei margini di autonomia degli enti territoriali non conducessero ad una pericolosa differenziazione degli interventi in materia sociale, producendo esiti centrifughi potenzialmente in grado di minare la tenuta unitaria dell'ordinamento, nell'ambito della riforma del titolo V ha pertanto deciso di introdurre per la prima volta nella Carta (art. 117, secondo comma, lett. m), assegnandola allo Stato, la potestà legislativa esclusiva in materia di determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali.

Tale previsione è stata interpretata da gran parte della dottrina come un importante elemento unificante dell'ordinamento<sup>5</sup> direttamente riconducibile sia al principio di eguaglianza (art. 3 Cost.), sia al principio di unità e indivisibilità della Repubblica (art. 5 Cost.), tale da rappresentare, secondo alcuni, una nuova declinazione della clausola dell'interesse nazionale espunta dal testo costituzionale in seguito alla riforma costituzionale in esame<sup>6</sup>. Il riconoscimento della necessità, da parte dello Stato, di intervenire mediante lo strumento legislativo per definire i livelli essenziali delle prestazioni rappresenta l'affermazione di una nuova concezione della garanzia dei diritti civili e sociali che, d'ora in avanti, sarebbero tutelati nell'ambito di un quadro che ne consente l'eventuale differenziazione, ma nell'ambito di livelli essenziali stabiliti dallo Stato e che si sostanziano nella definizione di uno standard che non rappresenta un livello di prestazione uniforme cui tutti sono tenuti ad adeguarsi, quanto piuttosto un riferimento da parametrare ai bisogni concreti che emergono nelle diverse aree territoriali tenendo conto, quindi, di specificità locali, delle singole necessità e del concreto fabbisogno di spesa<sup>7</sup>.

Rispetto a tale tema, la dottrina e la giurisprudenza si sono prodigate nell'affrontare una serie di questioni molto dibattute e di non immediata soluzione in riferimento al significato della locuzione "livelli essenziali" rispetto all'espressione "livelli minimi"; alla categoria di diritti sui quali incide la definizione dei LEP;

---

<sup>5</sup> RUGGERI A., *Neoregionalismo e tecniche di regolazione dei diritti sociali*, in *Diritto e società*, 2001.

<sup>6</sup> GRIMOLDI L., *I livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali tra autonomia, unità ed eguaglianza*, in *Il Filangeri*, n. 1/2004.

<sup>7</sup> Cfr. LUICIANI M., *I diritti costituzionali tra Stato e Regioni (a proposito dell'art. 117, comma 2, lett. m)*, in *Politica del diritto*, n. 3/2002, p. 352; SAIFFO F., *La legge delega sul "federalismo fiscale": i livelli essenziali delle prestazioni come misura economica dell'eguaglianza*, in *Giurisprudenza costituzionale*, fasc. 3, 2010, pp. 2817-2842.

all'ampiezza dei margini di intervento statale ed agli strumenti utilizzabili a tal fine; nonché ai soggetti destinatari ai quali si rivolge la determinazione dei LEP.

Procedendo con ordine, è necessario puntualizzare che la scelta operata da parte del legislatore in favore della locuzione "livelli essenziali" non può essere considerata come sinonimo dell'espressione "livelli minimi": quest'ultima accezione è, infatti, sostanzialmente riconducibile alla cd. dottrina dei diritti finanziariamente condizionati<sup>8</sup>, elaborata dalla stessa Corte costituzionale, secondo cui il contenuto dell'essenzialità deve essere riferito all'ammontare delle risorse disponibili, stabilite le quali è possibile determinare l'entità minima di ciascuna prestazione che gli enti pubblici sono in grado di offrire e al di sotto della quale il diritto può ritenersi violato.

A tale approccio si contrappone, invece, quell'accezione dei livelli essenziali che trae origine dall'ambito sanitario ed in base alla quale essi non debbano essere determinati a partire dalle risorse a disposizione, bensì dai bisogni effettivamente mostrati dai singoli e dalle collettività, che richiedono di essere soddisfatti a prescindere<sup>9</sup>: un esempio concreto delle conseguenze pratiche prodotte da tale approccio è possibile riscontrarlo nell'ambito del d.lgs. n. 229 del 1999, di riordino del servizio sanitario nazionale, che prevede la definizione dei livelli essenziali di assistenza nell'ambito del piano sanitario nazionale contestualmente, e non successivamente, alla definizione dell'ammontare delle risorse. La definitiva affermazione di questo secondo approccio si deve, in particolare, alla sent. n. 282 del 2002 con cui la Corte costituzionale affida al legislatore statale il compito di porre le norme necessarie ad assicurare a tutti i cittadini, sull'intero territorio nazionale, "il godimento di prestazioni garantite, come contenuto essenziale di tali diritti" rispetto ai quali la legislazione regionale non può intervenire con operazioni di limitazione o condizionamento.

Rispetto secondo profilo in discussione, concernente le categorie di diritti - civili e sociali - cui si rifà la norma costituzionale nell'individuare il proprio campo di applicazione, la gran parte della dottrina, che continua a condividere tale bipartizione, ritiene che essa sia volta ad individuare, rispetto ai diritti sociali, i livelli essenziali delle prestazioni che l'amministrazione è chiamata ad erogare e, rispetto ai diritti civili, storicamente ricondotti a libertà negative che impongono un comportamento omissivo da parte dei pubblici poteri, la predisposizione delle strutture alle quali rivolgersi al fine di ottenere la tutela del diritto eventualmente violato.

---

<sup>8</sup> Cfr. Corte costituzionale, sent. n. 445 del 1990.

<sup>9</sup> Tale elaborazione è stata avanzata dalla Corte costituzionale in riferimento ai livelli essenziali di assistenza sanitaria con le sentenze n. 88 del 1979, n. 184 del 1986, n. 559 del 1987, n. 992 e n. 1011 del 1988, n. 307 del 1990.

Altra parte della dottrina<sup>10</sup> ritiene, invece, che l'utilizzo del termine "concernenti" non rappresenti un riferimento alle singole categorie di diritti che, a questo punto, non sarebbero più distinguibili in diritti negativi e diritti pretensivi: a fondamento di tale teorizzazione - che rimane in ogni caso sostanzialmente minoritaria - è avanzato il collegamento che la Costituzione effettua in talune occasioni tra diritti della sfera sociale e diritti di libertà, al fine di rendere effettivi questi ultimi: il caso che viene in genere avanzato emblematicamente è rappresentato dalla tutela della salute, di cui all'art. 32 Cost., nel quale l'impegno dello Stato ad erogare prestazioni sanitarie al fine di soddisfare il diritto alla salute, soddisfa contemporaneamente anche il diritto di libertà consistente nel rifiutare le suddette prestazioni.

In riferimento terzo profilo, relativo ai margini entro i quali deve svilupparsi l'intervento statale, è possibile riferirsi ad un significativo filone della giurisprudenza costituzionale che prende le mosse dalle sent. n. 282 del 2002 e n. 88 del 2003 e giunge alla sent. n. 10 del 2010 attraverso altre pronunce del 2006. Nella prima sentenza, che segue solamente di un anno l'entrata in vigore del nuovo titolo V, si riconosce che la determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali non rappresenta propriamente una materia in senso stretto, bensì "una competenza del legislatore statale idonea ad investire tutte le materie, rispetto alle quali il legislatore stesso deve poter porre le norme necessarie ad assicurare a tutti, sull'intero territorio nazionale, il godimento di prestazioni garantite, come contenuto essenziale di tali diritti, senza che la legislazione regionale possa limitarle o condizionarle"<sup>11</sup>.

Successivamente, la Corte si trova nella situazione di dover intervenire nuovamente per affermare che lo Stato non può richiamarsi alla potestà legislativa esclusiva di tipo trasversale in materia di LEP per giustificare l'intervento nell'ambito di materie ormai sottratte alla sua competenza<sup>12</sup>. La Consulta, infatti, afferma che il titolo di legittimazione in questione "non può essere invocato, se non in relazione a *specifiche prestazioni* [corsivo nostro] delle quali la normativa statale definisca il livello essenziale di erogazione", risultando, invece, del tutto inconferente il riferimento ad esso qualora lo Stato intenda individuare il fondamento costituzionale della disciplina di interi settori materiali<sup>13</sup>.

Con la sent. n. 10 del 2010 - relativa alla disciplina statale della cd. *social card* - la Corte rivede parzialmente quanto affermato negli anni precedenti, giungendo in tal caso a giustificare la portata totalizzante della clausola di salvaguardia che consentirebbe un intervento legislativo statale anche nell'ambito di materie sottratte alle

<sup>10</sup> PINELLI C., *Sui "livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali" (art. 117, co. 2, lett. m) Cost.)*, in *Diritto pubblico*, n. 3/2002.

<sup>11</sup> Cfr. p. 3 *Cons. in diritto.*, sent. n. 282 del 2002.

<sup>12</sup> Cfr. FERIOLI E.A., *Sui livelli essenziali delle prestazioni: la fragilità di una clausola destinata a contemperare autonomia e eguaglianza*, in *Le Regioni*, n. 2-3/2006, pp. 564-573.

<sup>13</sup> Cfr. sent. n. 285 del 2005 e n. 181 del 2006.

propria potestà. Valutando, infatti, nel contesto in esame, l'introduzione di tale disciplina come strettamente necessaria al fine di evitare che il diritto costituzionale all'assistenza non resti ineffettivo proprio in un periodo di difficile congiuntura economica – minando in questo la finalità principale di tale prestazione, volta a garantire un'esistenza dignitosa in condizione di assoluta uniformità sul territorio nazionale soprattutto in periodi di congiuntura economica negativa – la Corte giunge ad ammettere che lo Stato possa dettare una disciplina di dettaglio con atti regolamentari e amministrativi, potendosi legittimamente spingere fino a provvedere in modo mirato al finanziamento di tali prestazioni mediante l'istituzione di un apposito fondo vincolato<sup>14</sup>.

Ciò premesso, è necessario rifarsi ad una pronuncia della Consulta anche per quanto concerne il profilo relativo agli strumenti normativi da utilizzare per la definizione dei LEP. La sent. n. 88 del 2003 afferma, a tal proposito, che essa debba avvenire nel rigoroso rispetto dei principi di legalità e di leale collaborazione tra livelli di governo: lo Stato sarà pertanto legittimato sia a dettare una disciplina di rango legislativo sia ad emanare atti di tipo regolamentare (ex art. 117, sesto comma, Cost.) al fine di "procedere alle specificazioni ed articolazioni ulteriori che si rendano necessarie nei vari settori"<sup>15</sup>, senza che tale possibilità possa essere esercitata da parte delle singole regioni.

Quanto, infine, ai destinatari delle discipline concernenti i LEP, essi coincideranno necessariamente con 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 (quali comuni, province e regioni), secondo le rispettive competenze: con riferimento alla materia sanitaria, ad esempio, la disciplina dei LEP avrà come prime destinatarie le regioni; le province per quanto concerne l'edilizia scolastica e il mercato del lavoro; i comuni per l'assistenza sociale e il trasporto pubblico locale.

Ciò premesso, andrebbe altresì valutato se i LEP debbano vincolare anche tutte le amministrazioni che prendono parte al processo di programmazione, organizzazione, produzione e finanziamento dei servizi soggetti ai LEP, ivi incluse le amministrazioni preposte alle funzioni di vigilanza. A tal proposito, dal momento che la qualità e l'efficacia dei servizi effettivamente offerti ai cittadini dipendono in larga misura anche dalle decisioni assunte da altri enti a monte dell'erogazione, sarebbe del tutto ragionevole assumere che i LEP debbano riguardare anche tale categoria di soggetti e che la responsabilità di un eventuale mancato rispetto degli stessi possa essere eventualmente estesa agli enti titolari delle funzioni di controllo e monitoraggio, qualora questi non abbiano adempiuto correttamente alle loro funzioni. In particolare, nel caso di mancato rispetto dei LEP tali da produrre una violazione rilevante o per un periodo di tempo prolungato, lo Stato potrebbe legittimamente ricorrere al potere di sostituzione,

---

<sup>14</sup> Cfr. PANZERA C., *I livelli essenziali delle prestazioni fra sussidiarietà e collaborazione*, in *Le Regioni*, n. 4/2010, pp. 941-957.

<sup>15</sup> Cfr. punto 4 del *Considerato in diritto*.

di cui al secondo comma dell'art. 120 della Costituzione, che attribuisce ai medesimi una sostanziale cogenza, rafforzandone in questo modo il profilo di strumenti preposti alla garanzia dell'unità e della coesione sociale della Repubblica.

### **3. Dal quadro normativo vigente in materia di LEP alla legge delega n. 42 del 2009.**

#### **3.1 L'attuale individuazione dei LEP.**

L'ambito in cui la definizione dei LEP ha raggiunto senza dubbio la massima espansione è indubbiamente quello sanitario, in riferimento al quale è stato emanato il d.P.C.M. 21 novembre 2001 ("Definizione dei livelli essenziali di assistenza"), poco più di un mese dopo l'entrata in vigore della riforma del titolo V della Costituzione. Un primo riferimento ai "livelli di assistenza sanitaria" era peraltro già rintracciabile all'interno della legge istitutiva del servizio sanitario nazionale n. 833/1978, ma il vero riferimento ai livelli essenziali era contenuto nel d.lgs. n. 502/1992, successivamente modificato dal d.lgs. n. 229/1999.

Per quanto la legge del 1978 non facesse esplicito riferimento ai livelli essenziali, essa conteneva alcune disposizioni volte a garantire l'uniformità nell'erogazione delle prestazioni in ambito sanitario: l'art. 3, comma 2, rappresenta in questo senso un valido esempio, affermando che il Piano sanitario nazionale "fissa i livelli delle prestazioni sanitarie che devono essere, comunque, garantite a tutti i cittadini", rifiutando in questo modo qualunque prospettiva di differenziazione sotto tale profilo da un territorio ad un altro. Il successivo d.lgs. n. 502/1992 fa, invece, riferimento ai "livelli uniformi di assistenza sanitaria" che il successivo d.lgs. n. 229/1999 ridenomina "livelli essenziali e uniformi di assistenza", prevedendo che la loro definizione debba avvenire "contestualmente"<sup>16</sup> all'individuazione delle risorse finanziarie, e non più "in coerenza" con le risorse a disposizione<sup>17</sup>, espressione, questa, che impedisce che la determinazione dei livelli essenziali di assistenza possa essere effettuata esclusivamente sulla scorta delle risorse finanziarie disponibili, sposando in questo modo pienamente la teoria dei livelli essenziali in luogo di quella facente riferimento ai livelli minimi.

Il d.P.C.M. 21 novembre 2001 definisce i livelli essenziali di assistenza individuando le prestazioni a carico del servizio sanitario nazionale e quelle che sono invece escluse dallo stesso, suddividendole in tre ambiti differenti: assistenza sanitaria collettiva in ambiente di vita e di lavoro; assistenza distrettuale; assistenza ospedaliera. A questi si rifà l'allegato 1 del d.P.C.M. che individua in dettaglio le singole prestazioni da considerare incluse all'interno dei LEA; l'allegato 2 elenca, invece, la singole prestazioni che non sono incluse nei LEA (suddividendole in prestazioni totalmente escluse; prestazioni parzialmente escluse ed erogabili solamente sulla base delle

---

<sup>16</sup> Cfr. art. 1, comma 3, d.lgs. n. 502/1992, come modificato dal d.lgs. n. 229/1999.

<sup>17</sup> Cfr. art. 1, comma 1, d.lgs. n. 502/1992.

indicazioni cliniche riportate; prestazioni escluse che presentano un profilo organizzativo potenzialmente inappropriato o che richiedono modalità particolari di erogazione). Il terzo allegato contiene, invece, indicazioni particolari sull'applicazione dei LEA "in materia di assistenza ospedaliera, assistenza farmaceutica, assistenza specialistica e integrazione socio-sanitaria, nonché in materia di assistenza sanitaria alle popolazioni delle isole minori e delle altre comunità isolate". Gli ultimi due allegati, il quarto ed il quinto, definiscono rispettivamente le "linee guida relative al ruolo delle regioni in materia di LEA" e le "linee guida sui criteri di priorità per l'accesso alle prestazioni diagnostiche e terapeutiche e sui tempi massimi di attesa".

L'intervento di riforma del titolo V, che riconduce esplicitamente alla potestà legislativa statale esclusiva la determinazione dei LEP, ha fatto sorgere non pochi dubbi circa la validità di definizione degli stessi mediante d.P.C.M., tanto che si è deciso di sanare tale situazione mediante una particolare operazione di legificazione del d.P.C.M. 21 novembre 2001 per il tramite del richiamo effettuato all'art. 54 della legge n. 289/2002 (legge finanziaria per il 2003)<sup>18</sup>, da più parti considerato un pessimo esempio di *drafting* normativo<sup>19</sup>. Tale intervento è stato ritenuto particolarmente discutibile per molteplici ragioni: in primo luogo, nonostante la legge risalga alla fine del 2002, per esplicita previsione del comma 1 si prevede che gli effetti si debbano produrre retroattivamente a partire dal 1° gennaio 2001, al fine di coprire l'intervallo intercorrente tra il termine di validità dei LEP definiti da parte del d.lgs. n. 502/1992 e modificato nel 1999, per il periodo 1998-2000, e l'entrata in vigore del d.P.C.M. 21 novembre 2001. In secondo luogo, rispetto al comma 2, si pone la questione se esso disponga la legificazione dell'intero allegato 1 del d.P.C.M. in esame ovvero se riguardi esclusivamente le prestazioni in esso richiamate. Contestualmente, il comma 3 dispone una sorta di delegificazione delle prestazioni incluse e di quelle escluse dai LEA che potranno essere modificate mediante decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri, d'intesa con la Conferenza Stato-Regioni e Province autonome.

Infine, sempre in riferimento ai LEA, va menzionato l'intervento operato con la legge n. 311/2004 (legge finanziaria per il 2005), laddove l'art. 1, comma 169, prevede

---

<sup>18</sup> Questo il contenuto dell'art. 54 della legge 289/2002: "1. Dal 1 gennaio 2001 sono confermati i livelli essenziali di assistenza previsti dall'articolo 1, comma 6, del decreto legislativo 30 dicembre 1992, n. 502, e successive modificazioni. 2. Le prestazioni riconducibili ai suddetti livelli di assistenza e garantite dal Servizio sanitario nazionale sono quelle individuate all'allegato 1 del decreto del Presidente del Consiglio dei ministri 29 novembre 2001, pubblicato nel supplemento ordinario alla Gazzetta Ufficiale n. 33 dell'8 febbraio 2002, con le esclusioni e i limiti di cui agli allegati 2 e 3 del citato decreto, con decorrenza dalla data di entrata in vigore dello stesso decreto. 3. La individuazione di prestazioni che non soddisfano i principi e le condizioni stabiliti dall'articolo 1, comma 7, del decreto legislativo 30 dicembre 1992, n. 502, e successive modificazioni, nonché le modifiche agli allegati richiamati al comma 2 del presente articolo sono definite con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri, di intesa con la Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano."

<sup>19</sup> Cfr. CUOCOLO L., *I livelli essenziali di assistenza nella Finanziaria 2003*, in *Cahiers européens* (www.cahiers.org).

la definizione con regolamento governativo di “standard qualitativi, strutturali, tecnologici, di processo e possibilmente di esito, e quantitativi di cui ai livelli essenziali di assistenza” che dovranno essere coerenti “con le risorse programmate per il Servizio sanitario nazionale”: nel complesso, la definizione di standard qualificanti le prestazioni sanitarie assume il volto della definizione di micro-livelli di assistenza da accogliere positivamente nel loro intento di ridurre al minimo le possibili disparità all’interno del territorio nazionale; resta, tuttavia, un margine di contraddittorietà rispetto alla previsione che dispone, di fatto, la loro subordinazione ai vincoli finanziari prestabiliti.

Livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali sono definiti, con riferimento ad altri ambiti, da parte della legge sul procedimento amministrativo n. 241/1990 e ss.mm.ii.: l’art. 29, che ne detta l’ambito di applicazione, stabilisce, al comma 2-bis, che sono da ricondurre all’art. 117 Cost., secondo comma, lett. m), le disposizioni concernenti gli obblighi per l’amministrazione pubblica di garantire la partecipazione dell’interessato al procedimento, di concluderlo entro il termine prefissato rispettando la durata massima prevista dalla legge, di individuare un responsabile, di assicurare l’accesso ai documenti. Sono da ricondurre ai LEP, in base al successivo comma 2-ter, anche le disposizioni concernenti la segnalazione certificata di inizio attività, il silenzio assenso e la conferenza di servizi, fatti salvi i casi di esclusione individuabili in sede di conferenza unificata ai sensi dell’art. 8 del d.lgs. n. 281/1997. Alla luce di questo, le regioni e gli enti locali non potranno stabilire garanzie inferiori a quelle previste dalla legge statale nel disciplinare i procedimenti amministrativi di loro competenza, ma potrebbero legittimamente spingersi a prevedere livelli di tutela ulteriori.

Parallelamente, è opportuno fare riferimento ad un tentativo fallito di individuazione dei LEP, in materia di istruzione e formazione professionale, intrapreso dalla bozza di accordo per l’attuazione del nuovo titolo V in materia di istruzione, approvata l’8 aprile 2008 dalla IX Commissione della Conferenza dei Presidenti delle Regioni ed approvata definitivamente dalla Conferenza dei Presidenti delle Regioni il 9 ottobre 2008.

Fino ad allora, l’unico riferimento ai LEP in materia di istruzione era rappresentato dal d.lgs. 226/05 che li definiva come limiti “*di principio*” all’attività legislativa ed amministrativa regionale (ex d.lgs. 112/1998) sotto forma di livelli essenziali dell’offerta formativa (art. 16); livelli essenziali dell’orario minimo annuale e dell’articolazione dei percorsi formativi (art. 17); livelli essenziali dei percorsi (art. 18); livelli essenziali dei requisiti dei docenti (art. 19); livelli essenziali della valutazione e certificazione delle competenze (art. 20) e livelli essenziali delle strutture e dei relativi servizi (art. 21).

Si tratta, con tutta evidenza, di formulazioni finalizzate a circoscrivere l’attività legislativa delle regioni e non pensate, invece, allo scopo di individuare tipologie di prestazioni da garantire su tutto il territorio nazionale e, in quanto tali, esse non

rappresentano un'utile base di partenza per la necessaria determinazione dei costi standard.

Non solo, come sopra si accennava, la legge n. 42 del 2009 contiene due previsioni asimmetriche rispetto alla normativa appena richiamata: da una parte si prevede, infatti, che nelle spese per i LEP in istruzione sono comprese "le spese per lo svolgimento delle funzioni amministrative attribuite alle regioni dalle norme vigenti" (art. 8, comma 3), vale a dire quelle relative al diritto allo studio, già trasferite con il d.P.R. n. 616 del 1977 e quelle relative alla programmazione dell'offerta di istruzione e di formazione professionale successivamente attribuite con il d.lgs. n. 112 del 1998: sia nell'uno che nell'altro caso si tratta di funzioni amministrative che molto poco hanno a che vedere con l'oggetto del d.lgs. 226/2005, e per le quali non si è ancora proceduto all'individuazione delle prestazioni rientranti nei LEP.

Dall'altra, al comma 2 dell'art. 8, si prevede, invece, che "nelle forme in cui le singole regioni daranno seguito all'intesa Stato-regioni sull'istruzione, al relativo finanziamento si provvederà secondo quanto previsto dal presente articolo per le spese riconducibili al comma 1, lettera a), numero 1)". Quanto ai LEP, la bozza di Accordo si limita a rinviarne la definizione nelle apposite sedi, enunciando unicamente i principi che dovranno presiederne la enucleazione ("i livelli essenziali delle prestazioni sono individuati prevedendo, comunque, il pieno coinvolgimento delle regioni e degli enti locali: a partire dalla definizione delle prestazioni; secondo il criterio della sostenibilità e della esigibilità, che è progressivamente garantita su tutto il territorio nazionale fino al raggiungimento di livelli ottimali; con modalità che coinvolgono tutti gli attori della scuola"). È indubbio che in tale contesto occorre fare anzitutto un'opera di chiarezza normativa, fornendo interpretazioni plausibili e percorribili della legge in commento. Il rinvio alla legislazione statale in vigore in materia di LEP (il d.lgs. 226/2005), infatti, pare ora fuori asse rispetto al disegno di attuazione del titolo V che emerge dall'Intesa/Accordo di attuazione del *Master Plan* in cui, peraltro, confluiscono gli esiti dei trasferimenti delle funzioni amministrative operate con la cd. legge Bassanini (n. 59 del 1997). La via più idonea per l'individuazione dei LEP è, pertanto, quella tracciata dall'Intesa/Accordo, in quanto frutto di reale concertazione tra gli enti interrelati all'erogazione del servizio, salvo poi la loro successiva necessaria riconduzione nei disegni di legge governativi di cui all'art. 7, comma 2, della legge n. 131/2003.

All'interno del primo capitolo della bozza di intesa Stato-Regioni si fa riferimento ai LEP, di cui non si sarebbe potuto procedere ad una loro individuazione in modo dettagliato e puntuale in tale sede, anche per le disposizioni introdotte a riguardo dalla delega in materia di federalismo fiscale. La bozza delinea pertanto un iter procedimentale in base a cui i LEP sono "individuati prevedendo, comunque, il pieno coinvolgimento delle Regioni e degli Enti locali: a) a partire dalla definizione delle prestazioni; b) secondo il criterio della sostenibilità e della esigibilità, che è progressivamente garantita su tutto il territorio nazionale fino al raggiungimento di livelli ottimali; c) con modalità che coinvolgono tutti gli attori della scuola". La

proposta di accordo – che si sarebbe dovuto attuare entro il 31 dicembre 2010 – prevedeva inoltre che il Governo si impegnasse a presentare un disegno di legge di riassetto della normativa statale in materia di istruzione alla luce del nuovo art. 117 della Costituzione, contenente la ricognizione delle norme generali, dei principi fondamentali e la definizione dei livelli essenziali delle prestazioni: la mancata conclusione dell'accordo ha tuttavia impedito di procedere in tale prospettiva e la definizione dei LEP in materia di istruzione rappresenta, tutt'ora, un terreno assolutamente tutto inesplorato.

### ***3.2 I LEP nella legge delega di attuazione dell'art. 119 Cost.***

Le previsioni costituzionali in materia di autonomia finanziaria di comuni, province, città metropolitane e regioni (art. 119 Cost.), più comunemente identificate come la disciplina costituzionale del “federalismo fiscale”, rappresentano indubbiamente uno degli interventi più importanti operati da parte della riforma del titolo V del 2001. La legge delega n. 42 del 2009 con cui si è avviato l'iter di attuazione, rappresenta solamente il primissimo passo di un procedimento che richiederà un periodo di tempo piuttosto lungo per entrare completamente a regime e che definisce in linea generale i principi della materia, l'ambito di intervento, l'oggetto e le finalità (artt. 1-2); stabilisce le particolari procedure per l'adozione dei decreti delegati, creando appositi organi istituzionali (artt. 3-5); detta principi e criteri direttivi in base ai quali disciplinare i rapporti finanziari tra Stato e regioni (artt. 7-10) e quelli relativi agli enti locali (artt. 11-13 e 15); disciplina il finanziamento relativo al trasferimento di ulteriori competenze alle regioni ai sensi dell'art. 116, terzo comma, Cost. (art. 14); prevede particolari disposizioni in materia di perequazione infrastrutturale (artt. 16 e 22); definisce principi di coordinamento tra i livelli di governo e i loro bilanci (artt. 17-18); interviene in materia di patrimonio delle regioni e degli enti locali (art. 19); oltre a stabilire norme transitorie e finali (artt. 20-26) ed a regolare i rapporti con le regioni ad autonomia speciale e le province autonome (art. 27).

Nell'ambito di tali previsioni, la delega fa più volte riferimento ai livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali di cui all'art. 117, secondo comma, lett. m) della Costituzione, per quanto concerne, in particolare, l'individuazione delle risorse necessarie a coprire l'erogazione delle prestazioni riconducibili agli stessi. A tal proposito, la legge delega include tra i criteri direttivi da rispettare all'atto dell'emanazione dei decreti delegati la “definizione degli obiettivi di servizio cui devono tendere le amministrazioni regionali e locali nell'esercizio delle funzioni riconducibili ai livelli essenziali delle prestazioni” (art. 2, comma 1, lett. f)). Al medesimo articolo, la successiva lett. z) dispone che i medesimi decreti legislativi dovranno prevedere particolari meccanismi sanzionatori qualora gli enti territoriali non

dovessero rispettare gli equilibri economico-finanziari o non riuscissero ad assicurare i livelli essenziali delle prestazioni di cui all'articolo 117, secondo comma, lettera m)<sup>20</sup>.

Sotto un profilo più specifico, in riferimento alle differenti modalità di finanziamento delle prestazioni previste, l'art. 8 effettua una divisione delle stesse tra spese riconducibili al vincolo previsto dalla determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti diritti civili e sociali; spese non riconducibili a dette prestazioni e spese finanziate mediante i contributi speciali, i finanziamenti dell'UE e i cofinanziamenti nazionali.

In questo quadro, le spese riconducibili ai LEP dovranno essere determinate non più in base alla spesa storica, bensì nel rispetto dei costi standard che dovranno essere definiti in riferimento ai suddetti livelli essenziali delle prestazioni e che andranno garantiti erogando le relative prestazioni in condizioni di efficienza e di appropriatezza su tutto il territorio nazionale (art. 8, c. 1, lett. b). I decreti sono altresì chiamati a definire le modalità in base alle quali le aliquote dei tributi e delle compartecipazioni destinati al finanziamento delle spese relative ai livelli essenziali "sono determinate al livello minimo assoluto sufficiente ad assicurare il pieno finanziamento del fabbisogno ad essi corrispondente in una sola regione; nonché le eventuali modalità di intervento del fondo perequativo in caso di gettito tributario insufficiente (lett. g). La successiva lettera d) dispone, inoltre, che le spese derivanti da prestazioni collegate ai LEP sono finanziate mediante il gettito derivante da tributi propri derivati – secondo un'espressione che potrebbe prospettare non pochi problemi di costituzionalità rispetto al riferimento ai tributi propri effettuato all'art. 119 Cost. –, dall'addizionale regionale all'imposta sul reddito delle persone fisiche, dalla compartecipazione regionale all'IVA, nonché con quote del fondo perequativo. Il finanziamento integrale dei livelli essenziali è previsto anche in riferimento alle regioni ad autonomia speciale (art. 27).

Del fondo perequativo si occupa il successivo art. 9 della legge delega che, alla lett. c), punto 1), del comma 1, stabilisce che esso è chiamato a finanziare la differenza tra il fabbisogno finanziario necessario all'integrale copertura delle spese necessarie a garantire i livelli essenziali delle prestazioni e il gettito regionale dei tributi ad esse dedicati, determinato con l'esclusione delle variazioni di gettito prodotte dall'esercizio dell'autonomia tributaria nonché dall'emersione della base imponibile riferibile al concorso regionale nell'attività di recupero fiscale, in modo da assicurare l'integrale copertura delle spese corrispondenti al fabbisogno standard per i livelli essenziali delle prestazioni.

In riferimento alle funzioni esercitate da comuni, province e città metropolitane che siano riconducibili ai livelli essenziali delle prestazioni concernenti diritti civili e sociali, l'art. 11, al comma 1, lett. b) prevede che esse debbano essere finanziate integralmente "in base al fabbisogno standard" mediante "tributi propri,

---

<sup>20</sup> Tale previsione è stata attuata mediante il d.lgs. 6 settembre 2011, n. 149.

compartecipazioni al gettito di tributi erariali e regionali, addizionali a tali tributi” e, eventualmente, il “fondo perequativo”.

In chiusura, va riportato quanto previsto all’art. 20, in base al quale “la legge statale disciplina la determinazione dei livelli essenziali di assistenza e dei livelli essenziali delle prestazioni: fino a loro nuova determinazione da parte della legge statale si considerano i livelli essenziali di assistenza e i livelli essenziali delle prestazioni già fissati in base alla legislazione statale”, anche se, fino ad ora, nulla sia stato previsto in tal senso se non in materia di assistenza sanitaria.

Dalla legge delega emerge pertanto una *summa divisio* tra spese essenziali e spese libere: solamente per le prime, legate all’erogazione di prestazioni volte a soddisfare i livelli essenziali delle prestazioni, deve essere previsto il finanziamento integrale del fabbisogno standard, calcolato a partire dai costi standard. Tale distinzione è stata tuttavia accolta da numerose critiche da parte della dottrina, anche alla luce della giurisprudenza costituzionale in materia: con la sent. n. 370 del 2003 si è, infatti, sancito il cd. principio di congruità-sufficienza<sup>21</sup> volto a distinguere le risorse ordinarie, destinate al finanziamento della generalità delle funzioni spettanti alle regioni ed agli enti locali, dalle risorse e dagli interventi straordinari, preposte al perseguimento di finalità solidaristiche e di perequazione. Non è pertanto arduo comprendere come, alla luce di quanto riportato, la bipartizione delle spese configuri una violazione del quarto comma dell’art. 119 Cost., laddove si prevede che le risorse previste ai commi precedenti debbano consentire di finanziare integralmente le funzioni pubbliche attribuite agli enti decentrati e non solo quelle riconducibili ai LEP previsti dallo Stato<sup>22</sup>.

#### **4. I LEP nell’ambito degli enti locali e il d.lgs. n. 216 del 2010 sulla determinazione dei fabbisogni standard**

I livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali rilevano anche rispetto agli enti locali, nella misura in cui la legge delega n. 42/2009 fa ad essi riferimento nello stabilire il principio del finanziamento integrale delle funzioni fondamentali da essi svolte e di quelle facenti riferimento ai LEP stessi. L’introduzione del cd. federalismo fiscale contribuisce, in particolar modo, a modificare radicalmente il criterio alla base del quale è stabilito l’ammontare di risorse finanziare spettante a ciascun livello di governo, abbandonando il vecchio criterio della spesa storica, e introducendo quelli del costo standard e del fabbisogno standard<sup>23</sup>.

---

<sup>21</sup> Cfr. p. 7, *Considerato in diritto*, sent. n. 370/2003.

<sup>22</sup> Cfr. T. GROPPI, *Il federalismo fiscale nel quadro costituzionale*, in *www.federalismi.it*, n. 22/2008.

<sup>23</sup> Cfr. l. n. 42/2009, art. 2, co. 2, lett. m). Alla medesima lettera si prevede che per il finanziamento delle altre funzioni (che non siano quelle fondamentali e quelle riconducibili ai LEP), si provvede in base al criterio della perequazione della capacità fiscale.

Con queste due ultime espressioni si intendono, rispettivamente, il costo medio legato all'esercizio di una data funzione amministrativa, al netto delle variabili specifiche locali, e il livello ottimale di un servizio valutato a costi standard che, a sua volta, coincide con l'entità di risorse finanziarie necessarie a finanziare integralmente le funzioni fondamentali e quelle collegate ai LEP.

Rispetto a ciò, la legge delega detta alcuni principi e criteri ai quali il legislatore si è dovuto attenere nell'emanazione del successivo decreto delegato (n. 216/2010, in riferimento ai soli enti locali) con cui si è proceduto alla "determinazione del costo e del fabbisogno standard quale costo e fabbisogno che, valorizzando l'efficienza e l'efficacia, costituisce l'indicatore rispetto al quale comparare e valutare l'azione pubblica", nonché alla "definizione degli obiettivi di servizio cui devono tendere le amministrazioni regionali<sup>24</sup> e locali nell'esercizio delle funzioni riconducibili ai livelli essenziali delle prestazioni o alle funzioni fondamentali" (art. 2, co. 2, lett. f).

Il successivo art. 13, al comma 1, lett. c), prevede, invece, che l'entità e il riparto dei fondi perequativi in favore degli enti locali debbano essere determinati avendo in considerazione un indicatore di fabbisogno finanziario<sup>25</sup> e un indicatore di fabbisogno infrastrutturale. In seguito, la lettera d) specifica, sempre rispetto all'entità e al riparto dei fondi perequativi per gli enti locali, la necessaria individuazione delle modalità per cui la "spesa corrente standardizzata" è calcolata come una "quota uniforme per abitante, corretta per tenere conto della diversità della spesa in relazione all'ampiezza demografica, alle caratteristiche territoriali, con particolare riferimento alla presenza di zone montane, alle caratteristiche demografiche, sociali e produttive dei diversi enti"; in particolare il peso delle caratteristiche individuali dei singoli enti nella determinazione del fabbisogno è determinato con tecniche statistiche, utilizzando i dati di spesa storica dei singoli enti, tenendo conto anche della spesa relativa a servizi esternalizzati o svolti in forma associata.

Particolarmente importanti sono le previsioni dell'art. 21 che prevede il necessario superamento del criterio della spesa storica nel periodo di cinque anni e, nelle more dell'individuazione definitiva delle funzioni fondamentali degli enti locali da parte della legge statale, dispone che il fabbisogno delle funzioni di comuni e province debba essere finanziato considerando l'80% delle spese come fondamentali ed il 20% di esse come non fondamentali e che, per comuni e province, le prime (80%) siano finanziate dalle entrate derivanti dall'autonomia finanziaria, comprese le compartecipazioni a tributi erariali e i trasferimenti dal fondo perequativo; mentre le spese non fondamentali (20%) debbano invece essere finanziate dalle entrate derivanti dall'autonomia

---

<sup>24</sup> Per i fabbisogni standard in ambito regionale cfr. d.lgs. n. 68/2011.

<sup>25</sup> La l. 42/2009 prevede che esso debba essere calcolato come differenza tra il valore standardizzato della spesa corrente al netto degli interessi e il valore standardizzato del gettito dei tributi ed entrate proprie di applicazione generale.

finanziaria, ivi comprese le compartecipazioni a tributi regionali, e dal fondo perequativo.

In tal senso, rispetto alla tematica dell'individuazione delle funzioni fondamentali dei comuni e delle province, il successivo art. 21, commi 2-4, – successivamente ripreso dall'art. 3 del d.lgs. n. 216/2010 – provvedeva a colmare l'attuale vuoto normativo svolgendo un'elencazione che la stessa legge delega qualifica come provvisoria.

La concreta individuazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali passa dunque attraverso il d.lgs. n. 216 del 2010 che disciplina concretamente le procedure volte all'individuazione dei fabbisogni standard degli enti locali che rappresentano i nuovi parametri ai quali ancorare il finanziamento delle spese collegate agli stessi e all'esercizio delle funzioni fondamentali, con la differenza sostanziale che, mentre in riferimento ai LEP il decreto in esame prevede che “fino a nuova determinazione dei livelli essenziali in virtù della legge statale, sono livelli essenziali quelli già fissati in base alla legislazione vigente” (art. 1, co. 2) – peraltro, di fatto, esclusivamente in ambito sanitario –, in riferimento alle seconde si conferma l'individuazione a carattere transitorio operata da parte della legge delega.

In particolare, si indentificano in via transitoria come funzioni fondamentali dei comuni quelle concernenti le funzioni generali di amministrazione, di gestione e di controllo; quelle di polizia locale; di istruzione pubblica, ivi compresi i servizi per gli asili nido e quelli di assistenza scolastica e refezione, nonché l'edilizia scolastica; le funzioni nel campo della viabilità e dei trasporti; quelle riguardanti la gestione del territorio e dell'ambiente, esclusi il servizio di edilizia residenziale pubblica e locale e i piani di edilizia nonché il servizio idrico integrato; nonché le funzioni del settore sociale. Sono, invece, funzioni fondamentali delle province quelle concernenti le funzioni generali di amministrazione, di gestione e di controllo; le funzioni di istruzione pubblica, compresa l'edilizia scolastica; funzioni nel campo dei trasporti; quelle riguardanti la gestione del territorio; la tutela ambientale; nonché le funzioni nel campo dello sviluppo economico relative ai servizi del mercato del lavoro.

L'art. 2 del d.lgs. n. 216 del 2010 prevede, in via preliminare, che il Governo è chiamato a proporre sia l'adozione di norme di coordinamento della finanza pubblica volte a realizzare l'obiettivo della convergenza dei costi e dei fabbisogni standard dei vari livelli di governo, nonché un percorso di convergenza degli obiettivi di servizio ai livelli essenziali delle prestazioni ed alle funzioni fondamentali: in particolare, è prevista l'individuazione, nel corso del triennio 2011-2013, dei fabbisogni standard relativi alle suddette funzioni fondamentali, determinandone l'ammontare relativo ad un terzo delle funzioni per ciascuno dei tre anni indicati.

Gli articoli 4-7 del decreto disciplinano la determinazione dei fabbisogni standard mediante:

- a) l'identificazione delle informazioni e dei dati di natura strutturale e contabile, acquisiti sia da banche dati ufficiali esistenti, sia tramite rilevazione diretta con appositi questionari da

inviare ai comuni e alle province, necessari anche ai fini di una riclassificazione o integrazione delle informazioni contenute nei certificati contabili;

- b) l'individuazione dei modelli organizzativi e dei livelli quantitativi delle prestazioni, determinati sulla base di un sistema di indicatori in relazione a ciascuna funzione fondamentale e ai relativi servizi (specificando, in particolare, le forme giuridico-organizzative attraverso le quali vengono prestati i servizi connessi ad una data funzione fondamentale, verificando, in particolare, se i suddetti servizi sono prodotti in house ovvero esternalizzati);
- c) l'analisi dei costi finalizzata alla individuazione di quelli più significativi e alla determinazione degli intervalli di normalità;
- d) l'enucleazione di un modello di stima dei fabbisogni sulla base di criteri di rappresentatività attraverso la sperimentazione di diverse tecniche statistiche;
- e) la definizione di un sistema di indicatori per valutare l'adeguatezza dei servizi e consentire agli enti locali di migliorarli.

L'individuazione del fabbisogno potrà, inoltre, essere determinata con riferimento a ciascuna funzione fondamentale, ad un singolo servizio, o ad aggregati di servizi, in relazione alla natura delle singole funzioni fondamentali, tenendo presenti le esclusioni previste dalla legge 5 maggio 2009, n. 42 e dovrà, altresì, considerare le specificità legate ai recuperi di efficienza ottenuti attraverso le unioni di Comuni o l'esercizio di funzioni in forma associata.

La definizione delle specifiche metodologie occorrenti all'individuazione dei fabbisogni standard ed alla determinazione dei rispettivi valori mediante tecniche statistiche è stata affidata alla Società per gli studi di settore – SOSE S.p.a., che potrà avvalersi della collaborazione dell'Istituto per la finanza e per l'economia locale – IFEL e dell'ISTAT, e che è chiamata altresì a provvedere al monitoraggio della fase applicativa ed all'aggiornamento delle elaborazioni relative alla determinazione dei fabbisogni standard.

In particolare, la SOSE dovrà utilizzare i dati di spesa storica, tenendo in considerazione i gruppi omogenei, e la spesa relativa ai servizi esternalizzati o svolti in forma associata considerando una quota di spesa per abitante e tenendo conto della produttività e della diversità della spesa in relazione all'ampiezza demografica, alle caratteristiche territoriali, con particolare riferimento al livello infrastrutturale del territorio, alla presenza di zone montane, alle caratteristiche demografiche, sociali e produttive dei predetti diversi enti, al personale impiegato, alla efficienza, all'efficacia e alla qualità dei servizi erogati nonché al grado di soddisfazione degli utenti.

Tali procedure possono essere espletate anche attraverso la predisposizione di questionari volti a raccogliere dati contabili e strutturali dei comuni e delle province: qualora gli enti coinvolti non restituissero nel termine prefissato il predetto questionario,

il d.lgs. n. 216/2010 prevede, in via sanzionatoria e fino all'adempimento dell'obbligo, il blocco dei trasferimenti erogati a qualunque titolo in favore dell'ente.

Le metodologie predisposte per l'individuazione dei fabbisogni standard sono inoltre sottoposte all'approvazione della Commissione tecnica paritetica per il federalismo fiscale o della Conferenza permanente per il coordinamento della finanza pubblica, dopo la sua istituzione, e si intendono approvate dopo quindici giorni, qualora non giungano osservazioni a riguardo.

I risultati ottenuti devono quindi essere trasmessi ai Dipartimenti delle finanze e, successivamente, della Ragioneria generale dello Stato, nonché alla stessa Commissione tecnica paritetica per il federalismo fiscale e confluiscono nella banca dati delle amministrazioni pubbliche (art. 13 l. n. 196/2009) e in quella di cui all'articolo 5, lettera g) della legge delega n. 42/2009, comprendente indicatori di costo, di copertura e di qualità dei servizi, utilizzati per definire i costi e i fabbisogni standard e gli obiettivi di servizio nonché per valutare il grado di raggiungimento degli obiettivi di servizio.

Il successivo art. 6 prevede, inoltre, che la nota metodologica della procedura di calcolo e il valore del fabbisogno standard per ciascun comune e provincia siano pubblicati mediante decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri, previa verifica da parte del Dipartimento della ragioneria generale dello Stato del Ministero dell'economia e delle finanze e parere della Commissione parlamentare per l'attuazione del federalismo fiscale e delle Commissioni bilancio delle due Camere. I fabbisogni standard così determinati devono essere oggetto di una procedura di monitoraggio e revisione entro e non oltre tre anni dalla loro adozione.

Il conclusivo art. 8 prevede, infine, un particolare meccanismo virtuoso in base al quale, fermo restando il rispetto degli obiettivi di servizio e di erogazione dei livelli essenziali delle prestazioni, la differenza positiva, eventualmente realizzata in ciascun anno finanziario, fra il fabbisogno standard e la spesa effettiva dell'ente locale è acquisita dal bilancio dell'ente locale.

Quanto all'entrata in vigore del nuovo regime, si è stabilito un periodo transitorio, dall'anno 2011 all'anno 2013, per l'applicazione del criterio di finanziamento basato sui fabbisogni standard a tutte le funzioni fondamentali, cui seguirà un triennio per l'entrata a regime del nuovo sistema che avverrà, pertanto, nel 2017.

#### ***4.1 Lo stato di avanzamento nella definizione dei fabbisogni e dei costi standard***

La decisione sistemica di procedere al finanziamento delle funzioni stabilendo preventivamente i fabbisogni standard, abbandonando il vecchio criterio della spesa storica che quantifica i fabbisogni in base a quanto contabilizzato negli ultimi bilanci disponibili, rappresenta una sorta di rivoluzione copernicana in grado potenzialmente di ridefinire dalle fondamenta la gestione delle funzioni e l'articolazione della spesa dei differenti livelli di governo, non senza porre problemi applicativi particolarmente importanti.

Dal momento che il criterio dei fabbisogni standard prende le mosse dall'idea per cui il finanziamento delle funzioni debba essere commisurato alle caratteristiche

territoriali e socio-demografiche della popolazione residente, con l'intento di coniugare al massimo equità ed efficienza nell'utilizzo delle risorse, la metodologia che ne consente la determinazione deve poggiarsi su due premesse fondamentali: la costruzione di ampie banche dati che consentano di fotografare nel modo più preciso possibile il contesto socio-economico e le caratteristiche territoriali dei singoli enti; nonché l'utilizzo di tecniche statistiche ed econometriche con cui trasformare tali informazioni in fabbisogno finanziario in modo corretto e preciso.

Dalle esperienze cui è possibile fare riferimento a livello internazionale, tre sono le differenti metodologie adottabili per la quantificazione dei fabbisogni standard:

- la spesa procapite uniforme: in base alla quale, i fabbisogni sono calcolati unicamente in base alla consistenza della popolazione residente;
- il representative expenditure system (RES): nel calcolo del fabbisogno si tiene conto di vari fattori di carico (quali caratteristiche ambientali o elementi strutturali) elaborati in base a combinazioni lineari;
- il regression cost base approach (RCA): il fabbisogno è calcolato come valore atteso di una funzione di costo minimo stimata in base alla tecnica econometria della regressione multipla in cui si tiene particolarmente in considerazione l'interazione tra domanda e offerta.

Tra i tre approcci proposti, l'ultimo è innegabilmente quello che richiede una maggiore disponibilità di dati e di informazioni della migliore qualità possibile, ma che al tempo stesso si pone come l'approccio decisamente più completo e soddisfacente e, pertanto, più utilizzato a livello internazionale e fatto proprio anche dalla SOSE che ha elaborato una metodologia che si basa su quattro pilastri:

1. la costruzione di una banca dati sull'attività degli enti locali, mediante la compilazione da parte di comuni e province di appositi questionari;
2. il calcolo concreto dei fabbisogni attraverso tecniche riconducibili alla metodologia RCA;
3. la messa a punto di una procedura che consenta un significativo efficientamento della spesa;
4. la predisposizione di modelli di Business Intelligence, in modo da fornire agli enti locali innovativi strumenti informativo-gestionali online con cui monitorare il fabbisogno e i livelli delle prestazioni offerte.

Di questi quattro punti, il terzo è senza dubbio quello che più degli altri potrebbe condurre ad una vera rivoluzione copernicana nella gestione delle risorse pubbliche, mediante il calcolo – accanto al fabbisogno standard teorico – del fabbisogno standard obiettivo che si basa, appunto, su variabili stimate ad un valore obiettivo con valenza di medio-lungo periodo.

Com'è stato reso noto di recente, la SOSE ha provveduto all'avvio del calcolo dei fabbisogni standard relativamente alle funzioni comunali di polizia municipale ed a quelle provinciali per i servizi del mercato del lavoro. Le conclusioni, presentate dalla Commissione tecnica paritetica per l'attuazione del federalismo fiscale il 28 giugno

2012 sotto forma di corposi documenti<sup>26</sup>, analizzano approfonditamente gli ambiti di riferimento delle funzioni in esame e il contesto teorico; riportano una descrizione analitica del questionario e dei dati richiesti; identificano le variabili di contesto; definiscono i livelli dei prezzi e analizzano i modelli organizzativi; e definisce, infine, la funzione necessaria al calcolo del fabbisogno standard.

In particolare, nel documento si identificano le funzioni di polizia locale nei servizi di Polizia Municipale, nella Polizia Commerciale e nella Polizia Amministrativa; parallelamente si provvede ad analizzarne la domanda e l'offerta e, al fine della determinazione dei fabbisogni standard, sono individuate cinque differenti tipologie di variabili di contesto: gli aspetti demografici e socio-economici che determinano la domanda di tale servizio; le caratteristiche ambientali che influiscono sull'offerta; i prezzi dei fattori produttivi; il cd. gruppo client (in tal caso, la popolazione residente al 31/12/2009); l'insieme di variabili relative ai fattori esogeni di carico. La concreta determinazione dei fabbisogni standard avviene attraverso variabili desumibili da fonti ufficiali e dai questionari; tipologia del servizio offerto; livello dei prezzi e fattori esogeni di carico. Quanto ai modelli organizzativi, dai dati emergono sei differenti possibilità che si sostanziano nella gestione associata del servizio in unioni di comuni; in comunità montane; in consorzi; in convenzioni tra comuni o altre forme; nell'assenza del servizio di Polizia locale; o nella gestione diretta del servizio<sup>27</sup>. Nella parte finale del documento, in seguito all'applicazione delle equazioni definite sulla base delle variabili precedentemente illustrate, sono riportati i coefficienti di riparto relativi al fabbisogno standard per ciascun comune.

Il documento relativo all'individuazione dei fabbisogni standard delle province nel campo dei servizi del mercato del lavoro possiede una strutturazione analoga a quello precedente, anche per quanto concerne le cinque variabili, con la sola differenza del *client* di riferimento che, in questo caso, è rappresentato dalla popolazione in età lavorativa (15-64 anni). Nella trattazione, in particolare, emerge che il 23% delle province risulta essere "sopra-livello" (avendo sia una spesa storica superiore al fabbisogno standard, sia un livello quantitativo delle prestazioni erogato superiore di quello stimato); il 15% è "virtuoso" (avendo un livello quantitativo delle prestazioni erogato maggiore di quello stimato e una spesa storica inferiore al fabbisogno standard); il 40% delle province è, invece, "sotto-livello" (in quanto, a fronte di una spesa storica inferiore al fabbisogno standard presentano un livello quantitativo delle prestazioni inferiore di quello stimato); mentre il 22% delle province è "non-virtuoso" (erogando un livello quantitativo delle prestazioni inferiore di quello teorico ed avendo contestualmente una spesa storica superiore al fabbisogno standard)

---

<sup>26</sup> Cfr. <http://www.tesoro.it/ministero/commissioni/copaff/fabbisogni.asp>

<sup>27</sup> In particolare, dei 6.608 questionari raccolti (su 8.094 comuni), 686 (10,4%) rientrano nel primo caso; 155 (2,3%) nel secondo; 135 (2%) nel terzo; 1.316 (19,9%) nel quarto; 394 (6%) nel quinto; 3.922 (59,4%) nel sesto.

## **5. Le novità introdotte dal d.l. n. 95 del 2012: quali funzioni fondamentali per i comuni?**

L'individuazione delle funzioni fondamentali rappresenta un aspetto che inevitabilmente impatta in modo decisivo sulla procedura di determinazione dei fabbisogni standard di province e comuni e, più in generale, sulla procedura complessiva di implementazione del cd. federalismo fiscale. In questo senso, la loro elencazione in via provvisoria operata all'art. 21 della legge delega n. 42 del 2009 è apparsa quanto mai insoddisfacente a garantire quella necessaria stabilità ad un processo di riforma particolarmente lungo e complesso e, in quanto tale, bisognoso come pochi altri di basarsi su presupposti stabili e certi. Ciò che rileva maggiormente è, infatti, che una simile elencazione provvisoria non appare adeguata ad individuare in modo efficace e sufficientemente puntuale quelle funzioni che dovrebbero sostanziare la "vocazione" dell'ente locale in questione, cosicché la loro specificazione è rimessa discutibilmente per lo più alla stesura dei documenti da parte dei tecnici della società incaricata all'individuazione dei fabbisogni standard ed alla determinazione dei costi standard, che avverrà, con ogni probabilità, a partire da una mera ricognizione dello *status quo* e non da una precisa decisione in merito a quali debbano essere le funzioni che ciascun ente comunale dovrebbe essere tenuto a svolgere obbligatoriamente e senza che si possa procedere ad una loro allocazione differenziata in base alle specifiche capacità gestionali.

In particolare, tale elencazione provvisoria prevista dalla legge delega ricomprendeva: a) funzioni generali di amministrazione, di gestione e di controllo, nella misura complessiva del 70 per cento delle spese come certificate dall'ultimo conto del bilancio disponibile alla data di entrata in vigore della presente legge; b) funzioni di polizia locale; c) funzioni di istruzione pubblica, ivi compresi i servizi per gli asili nido e quelli di assistenza scolastica e refezione, nonché l'edilizia scolastica; d) funzioni nel campo della viabilità e dei trasporti; e) funzioni riguardanti la gestione del territorio e dell'ambiente, fatta eccezione per il servizio di edilizia residenziale pubblica e locale e piani di edilizia nonché per il servizio idrico integrato; f) funzioni del settore sociale.

Accanto alla critica appena avanzata, parimenti criticabile è la scelta di non coordinare tale operazione con l'iter di approvazione del disegno di legge di adozione della cd. Carta delle autonomie locali (A.S. n. 2259) che avrebbe compiuto un'elencazione ben più puntuale e dettagliata, oltre che definitiva. Se, infatti, il decreto delegato di attuazione della l. n. 42 del 2009, per quanto concerne la parte relativa ai fabbisogni standard degli enti locali, è stato emanato il 26 novembre 2010 (n. 216), il disegno di legge menzionato – peraltro di iniziativa governativa – risulta essere stato presentato ben prima, il 13 gennaio 2010, e si spingeva in una lunga e dettagliata

definizione di quali fossero le funzioni fondamentali di comuni, province e città metropolitane<sup>28</sup>.

A fronte, tuttavia, dell'evidente fallimento del disegno di legge S. 2259, nel mese di luglio del 2012, mediante il d.l. n. 95 (cd. decreto *spending review*), il Governo è intervenuto anche in materia di funzioni fondamentali dei comuni provvedendo ad introdurre un'elencazione definitiva decisamente più dettagliata di quella precedente, ma più sintetica di quella proposta all'interno della Carta delle autonomie locali. Nello specifico, sono individuate come funzioni fondamentali le materie relative a: a) organizzazione generale dell'amministrazione, gestione finanziaria e contabile e controllo; b) organizzazione dei servizi pubblici di interesse generale di ambito comunale, ivi compresi i servizi di trasporto pubblico comunale; c) catasto, ad

<sup>28</sup> A tal proposito, il disegno di legge "Individuazione delle funzioni fondamentali di Province e Comuni, semplificazione dell'ordinamento regionale e degli enti locali, nonché delega al Governo in materia di trasferimento di funzioni amministrative, Carta delle autonomie locali. Riordino di enti ed organismi decentrati" (S. 2259), il cui iter si è interrotto in seguito allo scioglimento delle Camere, mirava a superare l'elencazione provvisoria contenuta nella legge n. 42 del 2009, introducendo una ben più dettagliata elencazione delle funzioni fondamentali dei comuni e delle province (cfr. rispettivamente artt. 2 e 3).

In particolare, l'art. 2 individuava quali funzioni fondamentali: a) la normazione sull'organizzazione e sullo svolgimento delle funzioni spettanti in qualità di enti autonomi dotati di propri statuti e muniti di autonomia finanziaria di entrata e di spesa; b) la programmazione e la pianificazione delle funzioni spettanti; c) l'organizzazione generale dell'amministrazione e la gestione del personale; d) il controllo interno; e) la gestione finanziaria e contabile; f) la vigilanza e il controllo nelle aree funzionali di competenza; g) l'organizzazione dei servizi pubblici di interesse generale di ambito comunale; h) il coordinamento delle attività commerciali e dei pubblici esercizi, in coerenza con la programmazione regionale; i) la realizzazione di processi di semplificazione amministrativa nell'accesso alla pubblica amministrazione ai fini della localizzazione e della realizzazione di attività produttive; l) le funzioni in materia di catasto, ad eccezione di quelle mantenute allo Stato dalla normativa vigente; m) le funzioni in materia di edilizia, compresi la vigilanza e il controllo territoriale; n) la pianificazione urbanistica e la regolamentazione edilizia di ambito comunale, anche con riferimento agli interventi di recupero del territorio e di riqualificazione degli assetti insediativi, nonché la partecipazione alla pianificazione territoriale di livello sovracomunale; o) l'attuazione, in ambito comunale, delle attività di protezione civile inerenti alla prevenzione, alla pianificazione di emergenza e al coordinamento dei primi soccorsi; p) la costruzione, la classificazione, la gestione e la manutenzione delle strade comunali e la regolazione della circolazione stradale urbana e rurale e dell'uso delle aree di competenza dell'ente; q) la pianificazione dei trasporti e dei bacini di traffico e la programmazione dei servizi di trasporto pubblico comunale, nonché le funzioni di autorizzazione e di controllo in materia di trasporto privato in ambito comunale, in coerenza con la programmazione provinciale; r) la progettazione e la gestione del sistema locale dei servizi sociali e l'erogazione delle relative prestazioni ai cittadini, secondo quanto previsto dall'articolo 118, quarto comma, della Costituzione; s) l'edilizia scolastica, l'organizzazione e la gestione dei servizi scolastici, compresi gli asili nido, fino all'istruzione secondaria di primo grado; t) la gestione e la conservazione di teatri, musei, pinacoteche, raccolte di beni storici, artistici e bibliografici pubblici di interesse comunale e di archivi comunali; u) l'attuazione delle misure relative alla sicurezza urbana e delle misure disposte dall'autorità sanitaria locale; v) l'accertamento, per quanto di competenza, degli illeciti amministrativi e l'irrogazione delle relative sanzioni; z) l'organizzazione delle strutture e dei servizi di polizia municipale e l'espletamento dei relativi compiti di polizia amministrativa e stradale, inerenti ai settori di competenza comunale, nonché di quelli relativi ai tributi di competenza comunale; aa) la tenuta dei registri dello stato civile e di popolazione e i compiti in materia di servizi anagrafici nell'esercizio delle funzioni di competenza statale.

Per il documento integrale v. <http://www.senato.it/service/PDF/PDFServer/BGT/00492235.pdf>

eccezione delle funzioni mantenute allo Stato dalla normativa vigente; d) pianificazione urbanistica ed edilizia di ambito comunale nonché la partecipazione alla pianificazione territoriale di livello sovracomunale; e) attività, in ambito comunale, di pianificazione di protezione civile e di coordinamento dei primi soccorsi; f) organizzazione e gestione dei servizi di raccolta, avvio e smaltimento e recupero dei rifiuti urbani e la riscossione dei relativi tributi; g) progettazione e gestione del sistema locale dei servizi sociali ed erogazione delle relative prestazioni ai cittadini, secondo quanto previsto dall'articolo 118, quarto comma, della Costituzione; h) edilizia scolastica per la parte non attribuita alla competenza delle province, organizzazione e gestione dei servizi scolastici; i) polizia municipale e polizia amministrativa locale; l) tenuta dei registri di stato civile e di popolazione e compiti in materia di servizi anagrafici nonché in materia di servizi elettorali e statistici, nell'esercizio delle funzioni di competenza statale.

Oltre al fatto evidente che l'elencazione proposta nel d.l. n. 95 del 2012 non collima minimamente con quanto inizialmente previsto dal d.d.l. di introduzione della Carta delle autonomie locali, non si può fare a meno di notare criticamente come tale innovazione sia stata introdotta all'interno di un provvedimento urgente di carattere finanziario che a sua volta va a modificare un articolo di un precedente provvedimento d'urgenza adottato dal Governo (l'art. 27 del d.l. n. 78 del 2010) sempre volto ad introdurre misure di stabilizzazione finanziaria. Se a ciò si aggiunge il fatto che non è stata introdotta alcuna norma di raccordo tra tale novità normativa e l'elencazione transitoria dettata dalla legge n. 42 del 2009 che fa esplicito riferimento per la vigenza della medesima alla «data di entrata in vigore della legge statale di individuazione delle funzioni fondamentali di Comuni, Città metropolitane e Province», è legittimo avanzare non pochi dubbi sull'opportunità di tale intervento normativo con particolare riferimento all'iter di attuazione del cd. federalismo fiscale.

## **6. Considerazioni conclusive.**

Le considerazioni sviluppate nelle pagine precedenti hanno mostrato in modo evidente tutta la problematicità del processo d'implementazione del cd. federalismo fiscale e di transizione dal sistema della spesa storica ad uno basato su fabbisogni e costi standard, in particolare per la pressoché totale mancata definizione dei LEP.

I problemi, tuttavia, non si limitano a ciò: già al momento dell'emanazione dello schema preliminare, il decreto legislativo n. 216/2011 è stato oggetto di numerose e forti critiche<sup>29</sup> sotto una molteplicità di aspetti, ad iniziare dai sospetti di mancato rispetto della delega del 2009 che risulterebbe violata sia in quanto, accanto

---

<sup>29</sup> Tra i tanti si segnalano RIVOSECCHI G., *La determinazione dei fabbisogni standard degli enti territoriali: un elemento di incertezza nella via italiana al federalismo fiscale*, in CAMPANELLI G. (a cura di), *Quali prospettive per il federalismo fiscale? Le ipotesi di attuazione della legge delega tra analisi del procedimento e individuazione dei contenuti*, Torino 2011; CAUSI M., *Lo schema di decreto sui fabbisogni standard: osservazioni critiche*, in [www.astrid-online.it](http://www.astrid-online.it), 20 settembre 2010; POZZOLI S., *Il decreto di determinazione dei fabbisogni standard: il federalismo non inizia col piede giusto*, in [www.astrid-online.it](http://www.astrid-online.it), gennaio 2011.

all'individuazione dei fabbisogni standard, prevede la necessaria individuazione dei costi standard delle funzioni svolte da tutti i livelli di governo, sia in quanto dispone che i fabbisogni standard siano individuati da parte dello stesso decreto delegato e non che siano rimessi ad un successivo atto normativo del Governo, come invece previsto dal decreto delegato che demanda tale attività alla SOSE S.p.A., sposando così un approccio che rischia di allontanare ulteriormente i contenuti dei futuri d.P.C.M. da quanto previsto dalla delega e che si traduce in un procedimento in cui il Governo svolge un ruolo assolutamente centrale, tanto che nell'ambito della loro adozione viene, tra l'altro, esclusa ogni forma di controllo parlamentare, non essendo, infatti, prevista l'espressione di alcun parere da parte delle Commissioni competenti.

In riferimento alle procedure individuate, è stata peraltro oggetto di critiche particolari anzitutto la decisione di ricondurre alle funzioni fondamentali da finanziare integralmente la quota discrezionale dell'80 per cento di quanto stanziato dagli ultimi bilanci degli enti locali per le attività di amministrazione, gestione e controllo effettuando, dunque, una mera presa d'atto dell'esistente, riconducendo a tale voce quanto strettamente attinente a tali attività e senza procedere in alcun modo – coerentemente con quanto sancito all'art. 119 Cost. – alla definizione di precisi obiettivi di risparmio e razionalizzazione della spesa, con buona pace di quegli enti locali che in questi ultimi anni hanno assunto un comportamento virtuoso.

Oggetto di particolari critiche è stata, inoltre, la procedura di individuazione dei fabbisogni standard, basata su una mera ricognizione statistica dello *status quo* e che rinuncia a creare un sistema contabile veritiero nel quale i dati siano sottoposti ad una procedura di costante verifica e certificazione, ancor prima, per altro, che si sia giunti ad un'effettiva armonizzazione dei sistemi contabili di tutti i livelli di governo e senza che, pertanto, si sia definitivamente chiarito il percorso che, a partire dalla definizione dei LEP e delle funzioni fondamentali, conduce all'individuazione degli obiettivi di servizio e, quindi, alla definizione dei costi standard e dei fabbisogni standard che continuano a rimanere un concetto del tutto indefinito, non essendo stato chiarito a quali parametri debbano riferirsi: se al singolo servizio erogato, se a ciascuna funzione conferita o se al complesso della spesa primaria di ciascun ente territoriale.

A questo si aggiunge l'intervento operato mediante il d.l. n. 95 del 2012 di individuazione delle funzioni fondamentali dei comuni che ha come prima possibile conseguenza quella di determinare la sostanziale inutilità di tutto il lavoro svolto in base a quanto previsto dagli articoli 4 e 5 del d.lgs. n. 216 del 2010. Al fine di scongiurare una simile prospettiva andrebbe urgentemente introdotta una norma di raccordo che faccia salvo il lavoro svolto fino ad ora e differisca l'entrata in vigore delle nuove funzioni fondamentali ad una fase successiva, pena la necessaria riscrittura dell'intero assetto del federalismo fiscale in base al nuovo quadro normativo tracciato<sup>30</sup>.

---

<sup>30</sup> E. Jorio, *Il caos nei fabbisogni standard dei comuni*, in *Astrid Rassegna*, 2012.

In conclusione, rispetto al quadro costituzionale delineato, sia la legge n. 42 del 2009, ma ancora di più il d.lgs. n. 216 del 2010, appaiono come assolutamente deludenti, limitandosi a confermare sia l'individuazione transitoria delle funzioni fondamentali sia la legislazione vigente in materia di LEP, peraltro sostanzialmente circoscritta al solo comparto sanitario. Tali interventi non sembrano pertanto inserirsi lungo il percorso che, a partire dall'individuazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali e passando per la definizione delle modalità di finanziamento delle stesse, dovrebbe definire i nuovi elementi caratterizzanti la tenuta unitaria di un sistema paese avviato verso la massima valorizzazione delle autonomie territoriali e dell'autonomia responsabile degli amministratori.