



N. 172 - febbraio 2020

Uso improprio delle anticipazioni di liquidità per i pagamenti dei debiti delle pubbliche amministrazioni: la sentenza della Corte costituzionale n. 4 del 2020

Introduzione

La Corte costituzionale, con la sent. n.4 del 2020 (Presidente e redattore Aldo Carosi), depositata il 28 gennaio 2020, dichiara l'illegittimità costituzionale di disposizioni statali che hanno consentito agli enti destinatari delle anticipazioni di liquidità, finalizzate ai pagamenti dei debiti commerciali delle pubbliche amministrazioni, di utilizzare la relativa quota accantonata nel risultato di amministrazione.

I precedenti giurisprudenziali

La sentenza si pone in continuità con altre decisioni della Corte che negli ultimi hanno censurato l'utilizzo illegittimo delle anticipazioni di liquidità.

Indicativa al riguardo è la [sent. n.18 del 2019](#), in cui sono dichiarate illegittime talune disposizioni¹ che consentono agli enti locali in predis-

sesto di finanziare il disavanzo di parte corrente facendo ricorso alle anticipazioni di liquidità, con ammortamento su un arco temporale di trent'anni. Siffatto utilizzo non è legittimo e la norma viene censurata «sia sotto il profilo della lesione dell'equilibrio e della sana gestione finanziaria del bilancio, sia per contrasto con gli interdipendenti principi di copertura pluriennale della spesa e di responsabilità nell'esercizio del mandato elettivo» (Considerando in diritto n.5).

Anche la sent. [n.107 del 2016](#) rileva l'incompatibilità con la Costituzione, ed in particolare con il principio dell'equilibrio di bilancio, delle misure legislative che tendono a perpetuare nel tempo il *deficit* strutturale attraverso plurimi rinvii, sì da impedire un effettivo risanamento dell'ente².

mulare il predetto piano, entro il 31 maggio 2017, scorporando la quota di disavanzo risultante dalla revisione straordinaria dei residui di cui all'articolo 243-bis, comma 8, lettera e), limitatamente ai residui antecedenti al 1° gennaio 2015, e ripianando tale quota secondo le modalità previste dal decreto del Ministero dell'economia e delle finanze 2 aprile 2015, pubblicato nella Gazzetta Ufficiale n. 89 del 17 aprile 2015 [...].

² Nelle parole della Corte: ferma restando «la discrezionalità del legislatore nello scegliere i criteri e le modalità per porre riparo a situazioni di emergenza finanziaria [...], non può non essere sottolineata la problematicità di soluzioni normative, mutevoli e variegate come quelle precedentemente descritte, le quali prescrivono il riassorbimento dei disavanzi in archi temporali lunghi e differenziati, ben oltre il ciclo di bilancio ordinario, con possibili ricadute ne-

¹ Si tratta dell'art. 1, comma 714, della legge n. 208 del 2015, ai sensi del quale «gli enti locali che hanno presentato il piano di riequilibrio finanziario pluriennale o ne hanno conseguito l'approvazione ai sensi dell'articolo 243-bis del testo unico di cui al decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267, prima dell'approvazione del rendiconto per l'esercizio 2014, se alla data della presentazione o dell'approvazione del medesimo piano di riequilibrio finanziario pluriennale non avevano ancora provveduto ad effettuare il riaccertamento straordinario dei residui attivi e passivi di cui all'articolo 3, comma 7, del decreto legislativo 23 giugno 2011, n. 118, possono rimodulare o rifor-

Sempre sul tema, la sent. n.181 del 2015 anticipa molti dei contenuti della decisione oggetto della presente nota breve. La Corte censura due leggi della regione Piemonte³ rilevando un uso distorto delle anticipazioni di liquidità previste dal d.l. n.35 del 25/2013 per i pagamenti dei debiti scaduti (sul provvedimento si tornerà più oltre). Con le variazioni di bilancio approvate dalle citate leggi regionali si è infatti determinata un'alterazione del risultato di amministrazione riferito all'esercizio 2013, con contestuale ampliamento della spesa di competenza in violazione delle norme costituzionali a presidio dell'equilibrio di bilancio (artt.81 e 119).

Pur riconoscendo «profili di ambiguità» della legge statale, la Corte afferma già allora che una «interpretazione sistematica e costituzionalmente orientata delle norme statali porta dunque a concludere che le anticipazioni di liquidità altro non costituiscono che anticipazioni di cassa di più lunga durata temporale rispetto a quelle ordinarie. La loro ratio, quale si ricava dalla genesi del decreto-legge e dai suoi lavori preparatori, è quella di riallineare nel tempo la cassa degli enti strutturalmente deficitari con la competenza» (Considerando 4.3.2, sesto capoverso).

Le disposizioni censurate

La Corte è chiamata a vagliare la fondatezza dei rilievi di costituzionalità su due disposizioni legislative:

1) L'art. 2, comma 6, del decreto-legge n.78 del 2015 (disposizioni urgenti in materia di enti territoriali).

La norma dispone che gli «enti destinatari delle anticipazioni di liquidità a valere sul fondo per assicurare la liquidità per i pagamenti dei debiti

gative anche in termini di equità intergenerazionale» (Considerando in diritto n.6).

³ Si tratta della legge n. 16/2013 (Assestamento al bilancio di previsione per l'anno finanziario 2013 e al bilancio pluriennale per gli anni finanziari 2013/2015) e degli artt. 1 e 2 della legge della Regione Piemonte 29 ottobre 2013, n. 19 (Ulteriori disposizioni finanziarie per l'anno 2013 e pluriennale 2013-2015), nell'ambito del giudizio promosso dalla Corte dei conti, sezione regionale di controllo per il Piemonte, nel giudizio di parificazione del rendiconto della Regione per l'esercizio finanziario 2013.

certi, liquidi ed esigibili» di cui all'articolo 1 del decreto legge n.35 del 2013⁴ «utilizzano la quota accantonata nel risultato di amministrazione a seguito dell'acquisizione delle erogazioni, ai fini dell'accantonamento al fondo crediti di dubbia esigibilità⁵ nel risultato di amministrazione».

2) L'art. 1, comma 814, della legge n. 205 del 2017 (legge di bilancio 2018).

La norma reca un'interpretazione autentica dell'art.2, comma 6, citato, che «si interpreta nel senso che la facoltà degli enti destinatari delle anticipazioni di liquidità [...] di utilizzare la quota accantonata nel risultato di amministrazione a seguito dell'acquisizione delle erogazioni, ai fini dell'accantonamento al fondo crediti di dubbia esigibilità nel risultato di amministrazione, può essere esercitata anche con effetti»: i) «sulle risultanze finali esposte nell'allegato 5/2⁶ annesso al decreto legislativo 23 giugno 2011, n. 118, a seguito del riaccertamento straordinario dei residui»; ii) nonché sul ripiano del disavanzo tecnico eventualmente risultante dalla differenza positiva, a seguito del

⁴ Si veda la scheda di approfondimento contenuta nella presente nota.

⁵ Nel bilancio di previsione vige il principio (si veda all. n.4/2, punto 3.3, al D.lgs. 118 del 2011) secondo il quale «sono accertate per l'intero importo del credito anche le entrate di dubbia e difficile esazione, per le quali non è certa la riscossione integrale» (si pensi alle sanzioni amministrative al codice della strada, agli oneri di urbanizzazione, ai proventi derivanti dalla lotta all'evasione, ecc.).

In relazione a tali crediti, in ragione dell'incertezza del loro ammontare, è effettuato un accantonamento al fondo crediti di dubbia esigibilità (FCDE), vincolando una quota dell'avanzo di amministrazione. L'ammontare dell'accantonamento «è determinato in considerazione della dimensione degli stanziamenti relativi ai crediti che si prevede si formeranno nell'esercizio, della loro natura e dell'andamento del fenomeno negli ultimi cinque esercizi precedenti (la media del rapporto tra incassi e accertamenti per ciascuna tipologia di entrata)». Detto accantonamento «non è oggetto di impegno e genera un'economia di bilancio che confluisce nel risultato di amministrazione come quota accantonata». L'obiettivo dello strumento è quello di evitare una sovrarappresentazione dell'ammontare dei crediti, e ciò lo si ottiene imponendo che, in sede di imputazione contabile delle entrate, di tener conto, in via prudenziale, dell'effettiva capacità di riscossione dei crediti.

⁶ L'allegato reca il «Prospetto dimostrativo del risultato di amministrazione alla data del riaccertamento straordinario dei residui».

riaccertamento straordinario (approvato a decorrere dal 20 maggio 2015), fra i residui passivi reimputati ad un esercizio e la somma del fondo pluriennale vincolato stanziato in entrata e i residui attivi reimputati al medesimo esercizio.

Scheda di approfondimento

Il ritardo nei pagamenti delle pubbliche amministrazioni, il decreto-legge 35 e la recente condanna della Corte di Giustizia dell'Unione europea

Il decreto-legge n.35⁷, richiamato nella prima delle disposizioni oggetto del ricorso in commento, reca, all'art.1, strumenti diretti a garantire la puntualità dei pagamenti dei debiti contratti dalla PA. In particolare, il comma 10 istituisce un Fondo per assicurare la liquidità per pagamenti dei debiti certi, liquidi ed esigibili con tre distinte sezioni, una relativa agli enti locali, una alle regioni e province autonome e una agli enti del Servizio Sanitario Nazionale. L'obbligo di adempiere con puntualità le obbligazioni scadute della PA è contenuto nella direttiva 2011/7/UE e nel decreto legislativo n. 192 del 2012⁸ che ne recepisce i contenuti. In estrema sintesi, tutte le pubbliche amministrazioni sono tenute a pagare le proprie fatture entro 30 giorni dalla data del loro ricevimento, ad eccezione degli enti del servizio sanitario nazionale (per i quali il termine è di 60 giorni). Anche in considerazione degli effetti di tale provvedimento e degli ulteriori interventi legislativi, si è registrato un miglioramento complessivo, negli ultimi anni, nei tempi di pagamento, come segnalato dal Ministero dell'economia e delle finanze (http://www.mef.gov.it/focus/article_0055.html), che monitora il processo di estinzione dei debiti commerciali avvalendosi del sistema informatico denominato Piattaforma dei crediti commerciali (PCC), in cui confluiscono le informazioni sulle singole fatture ricevute dalle oltre 22.200 amministrazioni pubbliche registrate. Nonostante tale miglioramento, la Corte di giustizia dell'Unione Europea ha tuttavia recentemente riconosciuto (Causa C-122/18 del 28 gennaio 2020) che « la Repubblica italiana è venuta meno agli obblighi ad essa incombenti» in forza della citata direttiva poiché non ha

assicurato «che le sue pubbliche amministrazioni rispettino effettivamente i termini di pagamento» pari a 30 o 60 giorni. Nell'occasione la Corte non ha ritenuto di poter prendere in considerazione «la circostanza, quand'anche accertata, che la situazione relativa ai ritardi di pagamento delle pubbliche amministrazioni nelle transazioni commerciali [...] sia in via di miglioramento» (paragrafo n.64). In proposito, nella decisione, al paragrafo 61, si fa riferimento a tempi medi di ritardo, secondo le argomentazioni prodotte dall'Italia, pari a 10 giorni per le pubbliche amministrazioni non appartenenti al sistema sanitario e di 8 per quelle ad esso appartenenti.

I motivi del ricorso

La Corte dei Conti, sezione riunite in sede giurisdizionale in speciale composizione, ha sollevato questioni di legittimità riferite alle richiamate disposizioni, nell'ambito di un giudizio, attivato dal Comune di Napoli, riguardante la delibera della sezione regionale della Corte dei conti n.107 del 2018. Con tale atto viene contestata l'inadeguatezza delle misure correttive adottate dall'ente locale per la gestione del bilancio e contestualmente preclusa l'attuazione di alcuni programmi di spesa. Il provvedimento era stato adottato in sede di esame della deliberazione della Giunta comunale (n.170/2018), con il fine di superare le irregolarità e le criticità precedentemente rilevate dalla sezione regionale (con precedente deliberazione n.240 del 2016).

Nella delibera n.107, la sezione regionale della Corte dei conti contesta, fra l'altro, l'utilizzo del fondo anticipazioni liquidità per finanziare il fondo per i crediti di dubbia esigibilità.

Il giudice a quo, nell'adire la Corte Costituzionale in via incidentale, non ha ritenuto possibile un'interpretazione costituzionalmente orientata delle disposizioni legislative in esame. Queste ultime, a suo avviso, determinerebbero un miglioramento surrettizio del risultato di amministrazione, accrescendo in modo fittizio la capacità di spesa dell'ente. La Corte dei conti, sezioni riunite, paventa la violazione dei principi costituzionali di equilibrio di bilancio e di modalità di copertura delle spese (artt.81 e 97, primo comma, della Costituzione), nonché del divieto di ricorrere all'indebitamento per finalità diver-

⁷ Disposizioni urgenti per il pagamento dei debiti scaduti della pubblica amministrazione, per il riequilibrio finanziario degli enti territoriali, nonché in materia di versamento di tributi degli enti locali.

⁸ Modifiche al decreto legislativo 9 ottobre 2002, n. 231, per l'integrale recepimento della direttiva 2011/7/UE relativa alla lotta contro i ritardi di pagamento nelle transazioni commerciali».

se dall'investimento (art.119, sesto comma, della Costituzione).

La decisione della Corte

i) Fondatezza del ricorso

La Corte costituzionale reputa fondati i motivi del ricorso e dichiara pertanto l'illegittimità costituzionale delle disposizioni vagliate, in quanto le stesse violano gli articoli 81, 97, primo comma, e 119, sesto comma, della Costituzione.

Le norme dedotte in giudizio, nelle parole della Corte, «consentono di utilizzare le anticipazioni di liquidità per modificare il risultato di amministrazione dell'ente locale che le applica, attraverso meccanismi tecnici che convergono nell'elusione dei precetti costituzionali» richiamati (Considerando in diritto n.4, quarto capoverso).

La Corte, nello specifico, rileva che l'art. 119, sesto comma, Cost. «risulta violato perché le anticipazioni di liquidità costituiscono una forma straordinaria di indebitamento a lungo termine e – in quanto tali – sono utilizzabili in senso costituzionalmente conforme solo per pagare passività pregresse iscritte in bilancio»⁹. La «anomala utilizzazione delle anticipazioni di liquidità consentita dalle disposizioni impugnate» viola la cosiddetta regola aurea «contenuta nell'art. 119, sesto comma, Cost., secondo cui l'indebitamento degli enti territoriali deve essere riservato a spese di investimento» (Considerando in diritto n.4, primo capoverso).

Nel richiamare la sent. n. 181 del 2015 (v. *supra*), la Corte segnala che la *ratio* dell'anticipazione di liquidità «è quella di riallineare nel tempo la cassa degli enti strutturalmen-

te deficitari con la competenza, attraverso un'utilizzazione limitata al pagamento delle passività pregresse unita a contestuali risparmi nei bilanci futuri, proporzionati alle quote di debito inerenti alla restituzione della anticipazione stessa così da rientrare dai disavanzi gradualmente ed in modo temporalmente e finanziariamente proporzionato alla restituzione dell'anticipazione». Un impiego difforme delle anticipazioni di liquidità ad avviso della Corte si pone «in contrasto anche con l'equilibrio di bilancio» (Considerando in diritto n.4.2, primo capoverso), poiché il mancato (o minore) accantonamento delle risorse a titolo di fondo crediti di dubbia esigibilità ha come effetto un miglioramento, del tutto apparente, del risultato di amministrazione (in sede di rendiconto). Da ciò ne consegue un incremento della capacità di spesa dell'ente, senza che sia al contempo individuabile un'effettiva copertura giuridica. Le maggiori spese (o il minor disavanzo) si fondano infatti su una sovrastima dell'entità dei crediti poiché non si tiene (adeguatamente) conto dell'effettiva capacità di riscossione.

ii) Effetti della sentenza ed impatto sugli enti territoriali

Quanto agli effetti della sentenza sulla gestione contabile degli enti locali, la declaratoria di illegittimità comporta, d'ora innanzi, il divieto di utilizzare le anticipazioni di liquidità per modificare il risultato di amministrazione.

Circa il pregresso, gli enti che hanno applicato le disposizioni censurate sono chiamati a ridefinire i valori contabili erroneamente calcolati applicando la censurata regola contabile. La Corte, dopo aver rilevato che le amministrazioni territoriali hanno comunque operato in modo conforme alle disposizioni statali vigenti (benché illegittime) e che gli impegni e i pagamenti effettuati sulla base di bilanci adottati ai sensi delle disposizioni vigenti hanno determinato un legittimo affidamento dei soggetti venuti in contatto con le stesse amministrazioni, chiarisce che «non è affatto necessario che l'amministrazione comunale riapprovi – risalendo all'indietro – tutti i bilanci antecedenti alla presente pronuncia» (Considerando in diritto n.5, quarto capoverso). Al riguardo, afferma l'esigenza di «assicurare la bi-

⁹ Le anticipazioni in esame sono, ad avviso della Corte, misure che presentano un carattere di eccezionalità in quanto: a) sono «inseparabilmente collegate a una sofferenza della cassa», spesso legata a pregressi fenomeni di inappropriata gestione; b) sono «frutto di un rigoroso bilanciamento di interessi rilevanti in sede costituzionale e dell'Unione europea», quali l'esigenza di rispettare i vincoli di indebitamento e quella di onorare i debiti; c) rappresentano «un rimedio contingente, non riproducibile serialmente nel tempo e inidoneo a risanare bilanci strutturalmente in perdita» (Considerando in diritto n.4.1, secondo capoverso).

lanciata congiunzione tra il principio di legalità costituzionale dei conti e l'esigenza di un graduale risanamento del deficit, coerente con l'esigenza di mantenere il livello essenziale delle prestazioni sociali durante l'intero periodo di risanamento» (Considerando in diritto n.5, settimo capoverso, primo periodo)¹⁰.

Occorre pertanto ad avviso della Corte che gli enti interessati procedano a ridefinire «correttamente tutte le espressioni finanziarie patologiche prodottesi nel tempo, applicando a ciascuna di esse i rimedi giuridici consentiti nel periodo di riferimento, in modo da ricalcolare il risultato di amministrazione secondo i canoni di legge» (Considerando in diritto n.5, quarto capoverso, primo periodo)¹¹.

iii) È compito dello Stato dare attuazione alle norme costituzionali per sostenere gli enti territoriali che versano in situazioni di squilibrio strutturale

La Corte costituzionale coglie l'occasione del giudizio in esame per sollecitare il legislatore statale a farsi carico degli squilibri finanziari con caratteristiche strutturali degli enti territoriali, nel quadro di riferimento tracciato dalla Costituzione, evitando interventi di carattere contingente e illegittimi, come nel caso delle norme censurate.

In presenza di «insufficienza strutturale del gettito fiscale ad assicurare i servizi essenziali» imputabile «alle caratteristiche socio-economiche

della collettività e del territorio», la Corte ritiene che sia dovere dello Stato attuare gli strumenti a tal fine previsti dall'articolo 119, terzo, quarto e quinto comma¹².

Afferma, nello specifico, che quando le risorse proprie non consentono agli enti territoriali «di finanziare integralmente le funzioni pubbliche loro attribuite deve essere lo Stato ad intervenire con apposito fondo perequativo, senza vincoli di destinazione, per i territori con minore capacità fiscale per abitante e con ulteriori risorse aggiuntive ai fini di promozione dello sviluppo economico, della coesione e della solidarietà sociale, per rimuovere gli squilibri economici e sociali, per favorire l'effettivo esercizio dei diritti della persona, o per provvedere a scopi diversi dal normale esercizio delle loro funzioni» (Considerando in diritto n.5, ultimo capoverso).

Il monito rivolto al legislatore statale sulla necessità di farsi carico delle criticità di bilancio degli enti territoriali è circoscritto alla presenza di squilibri strutturali fra entrate e spese¹³, e non si estende ad inefficienze amministrative, quali in particolare l'incapacità di riscuotere i tributi¹⁴.

La riflessione della Corte costituzionale va contestualizzata nell'ambito di un processo attuativo dell'art.119 (inclusi i richiamati commi terzo,

¹⁰ Nel secondo periodo, la Corte richiama la sent. n.18 del 2019, in cui si afferma che il «principio dell'equilibrio di bilancio non corrisponde ad un formale pareggio contabile, essendo intrinsecamente collegato alla continua ricerca di una stabilità economica di media e lunga durata, nell'ambito della quale la responsabilità politica del mandato elettorale si esercita, non solo attraverso il rendiconto del realizzato, ma anche in relazione al consumo delle risorse impiegate».

¹¹ Pertanto, per le operazioni di riaccertamento straordinario dei residui (di interesse diretto del Comune di Napoli) «il disavanzo di amministrazione correttamente rideterminato al 1° gennaio 2015 attraverso il riaccertamento straordinario dei residui potrà essere ripianato mediante i precitati accantonamenti fino al limite dei trenta esercizi consentiti da detta norma mentre per i deficit ulteriormente maturati, in conformità al principio tempus regit actum, saranno applicate le norme vigenti nel corso dell'esercizio in cui tale ulteriore deficit è maturato» (Considerando in diritto n.5, quarto capoverso).

¹² Il comma terzo demanda alla legge dello Stato il compito di istituire un fondo perequativo, senza vincoli di destinazione, per i territori con minore capacità fiscale per abitante. Il quarto reca il principio secondo il quale le risorse attribuite agli enti territoriali devono consentire agli stessi di «finanziare integralmente le funzioni pubbliche loro attribuite». Il quinto dispone che al fine di «promuovere lo sviluppo economico, la coesione e la solidarietà sociale, per rimuovere gli squilibri economici e sociali, per favorire l'effettivo esercizio dei diritti della persona, o per provvedere a scopi diversi dal normale esercizio delle loro funzioni, lo Stato destina risorse aggiuntive ed effettua interventi speciali in favore di determinati Comuni, Province, Città metropolitane e Regioni».

¹³ Cioè una situazione in cui l'ammontare delle entrate (strettamente correlato alla capacità fiscale dei contribuenti, che a sua volta trova fondamento nelle caratteristiche socio-economiche della collettività e del territorio) non è in grado di pareggiare, neanche in una prospettiva dinamica, i costi per l'esercizio delle funzioni pubbliche necessarie per soddisfare i fabbisogni dei cittadini.

¹⁴ Sotto tale profilo la corte reputa non condivisibile l'argomentazione del Comune di Napoli circa la necessità del ricorso alla tecnica contabile contenuta nelle disposizioni dichiarate illegittime in ragione della difficoltà dell'ente a riscuotere i propri crediti.

quarto e quinto) rimasto al momento incompiuto (si veda in proposito la scheda seguente).

Scheda di approfondimento

L'incompiuta attuazione dell'art.119 della Costituzione

Il processo di attuazione dell'articolo 119 ha preso avvio con la legge delega n.42 del 2009¹⁵, approvata a distanza di circa otto anni dalla riforma del Titolo V.

Sulla base della legge il Governo ha adottato una serie di decreti legislativi¹⁶.

Richiamando il ragionamento della Corte, circa l'esigenza di un intervento solidaristico nel caso in cui le entrate tributarie (al netto di inefficienze amministrative) non siano in grado di «assicurare i servizi essenziali», pare centrale il completamento di quella parte del processo di attuazione dell'art.119 collegato alla definizione dei livelli essenziali delle prestazioni (LEP), dei fabbisogni e dei costi standard. Senza tali riferimenti appare arduo stabilire quando l'ente non è

in grado di assicurare i «servizi essenziali» e, conseguentemente, quando si giustifica l'intervento pubblico.

Su questo versante il procedimento attuativo presenta significative criticità.

Quanto agli enti locali, nonostante alcuni significativi passi avanti, con particolare riferimento alla stima dei fabbisogni standard (utilizzati, in parte, per il riparto del Fondo di solidarietà comunale), non si è ancora proceduto alla determinazione dei LEP. Ciò significa che per ogni dato livello di servizio o prestazione è possibile conoscere quale sia il costo standard che deve sostenere ciascun comune per assicurare il medesimo servizio. In assenza dei LEP, non è tuttavia dato sapere quale sia il livello essenziale di tale servizio o della prestazione (concernente i diritti civili e sociali) che deve essere garantito (da ciascun comune) su tutto il territorio nazionale¹⁷.

Quanto alle Regioni, se si eccettua il settore sanitario (in riferimento al quale sono stati definiti i LEA¹⁸), non sono stati definiti né fabbisogni standard¹⁹, né LEP.

¹⁵ Delega al Governo in materia di federalismo fiscale, in attuazione dell'articolo 119 della Costituzione.

¹⁶ Si tratta dei seguenti provvedimenti: Decreto legislativo 28 maggio 2010, n. 85, Attribuzione a comuni, province, città metropolitane e regioni di un proprio patrimonio (c.d. federalismo demaniale); D.lgs. 17 settembre 2010, n. 156, Disposizioni recanti attuazione dell'articolo 24 della legge 5 maggio 2009, n. 42, in materia di ordinamento transitorio di Roma Capitale; D.lgs. 26 novembre 2010, n. 216, Disposizioni in materia di determinazione dei costi e dei fabbisogni standard di Comuni, Città metropolitane e Province; D.lgs. 14 marzo 2011, n. 23, Disposizioni in materia di federalismo fiscale municipale; D.lgs. 6 maggio 2011, n. 68, Disposizioni in materia di autonomia di entrata delle regioni a statuto ordinario e delle province nonché di determinazione dei costi e dei fabbisogni standard del settore sanitario; D.lgs. 31 maggio 2011, n. 88, Disposizioni in materia di risorse aggiuntive e di interventi speciali per la rimozione degli squilibri economici e sociali, a norma dell'articolo 16 della legge 5 maggio 2009, n. 42; D.lgs. 23 giugno 2011, n. 118, Disposizioni in materia di armonizzazione dei sistemi contabili e degli schemi di bilancio delle Regioni, degli enti locali e dei loro organismi, a norma degli articoli 1 e 2 della legge 5 maggio 2009, n. 42 (poi modificato dal D.lgs. 10 agosto 2014, n. 126); D.lgs. 6 settembre 2011, n. 149, meccanismi sanzionatori e premiali relativi a regioni, province e comuni; D.lgs. 18 aprile 2012, n.61, Ulteriori disposizioni recanti attuazione dell'articolo 24 della legge 5 maggio 2009, n. 42, in materia di ordinamento di Roma Capitale (nonché D.lgs. 26 aprile 2013, n.51, recante modifiche al medesimo).

¹⁷ La standardizzazione del costo è stimata tenendo conto di numerosi fattori che sono diversificati fra comune e comune. Si pensi ad esempio a variabili quali: numero di abitanti, composizione demografica, altimetria, superficie comunale e densità abitativa, numero di immobili, chilometri di strade comunali, rischio sismico, economie e diseconomie di scala, classi climatiche etc., Per un elenco più esaustivo delle principali variabili si rinvia alla documentazione consegnata da SOSE - Soluzioni per il Sistema Economico SPA (società partecipata dal Ministero dell'Economia e delle Finanze per l'88% e dalla Banca d'Italia per il 12%), nel corso delle audizioni svolte presso la Commissione parlamentare per l'attuazione del federalismo fiscale (in data 21 marzo 2019) e presso la Commissione bicamerale per le questioni regionali (del 30 maggio e 11 giugno 2019).

¹⁸ Si tratta dei livelli essenziali di assistenza sulla base dei quali sono ripartiti fra le Regioni i trasferimenti statali del Fondo sanitario nazionale, che non possono essere identificati con i livelli essenziali delle prestazioni. Questi ultimi rappresentano un livello minimo di servizio pubblico che va garantito in modo omogeneo nel territorio, ciò che non è necessariamente assicurato dai LEA.

¹⁹ La Società SOSE, nelle citate audizioni, ha dato conto dell'attività in corso finalizzata alla stima dei fabbisogni standard delle regioni a statuto ordinario e della Regione siciliana (ai sensi del D.L. n.50/2017) riferite alle seguenti materie: affari generali; l'istruzione, orientamento e formazione professionale; il trasporto pubblico locale; l'assistenza sociale e le relative strutture; natura, opere e

Anche sul versante delle entrate, la valutazione auspicata dalla Corte a sostegno dell'intervento statale circa l'inadeguatezza del gettito e delle altre fonti di finanziamento, in ragione della minore capacità contributiva dei contribuenti residenti e più in generale delle caratteristiche demografiche e del territorio, pare doversi confrontare con i ritardi dell'avvio dell'effettiva autonomia tributaria degli enti territoriali.

Le entrate degli enti locali oggi si sorreggono prevalentemente sull'imposta municipale propria, sull'addizionale comunale dall'IRPEF e sulla TASI, cui si aggiungono i trasferimenti perequativi a carico del Fondo di solidarietà comunale. Quest'ultimo, disciplinato dalla legge di bilancio 2017 (art.1, commi 446-452, L.n. 232/2016), è ripartito sulla base: i) di criteri perequativi, che prendono in considerazione fabbisogni standard e capacità fiscale (il cui peso aumenta di anno in anno); ii) dell'entità della spesa storica (il cui peso è, di contro, via via decrescente nel tempo). I meccanismi perequativi sono stati costruiti applicando fabbisogni standard, ma come detto senza definire i LEP²⁰, e pertanto senza individuare i livelli irrinunciabili delle prestazioni riferite al godimento dei diritti civili e sociali che ogni comune dovrebbe assicurare ai propri cittadini.

Quanto all'autonomia di entrata riservata alle regioni, il processo attuativo dell'art.119 Cost. è in stallo. Il legislatore statale ha infatti (ripetutamente) rinviato la decorrenza di disposizioni qualificanti del D.lgs. n.68 del 2011 (da ultimo al 2021²¹). Non sono così state ancora attuate le disposizioni sulla completa soppressione dei trasferimenti erariali e la loro sostituzione con nuove modalità di finanziamento quali la (nuova) compartecipazione IRPEF, la compartecipazione IVA (rideterminata secondo il principio della territorialità) e le risorse perequative. Il sistema, quando entrerà in vigore, dovrà distinguere fra: i) spese LEP (che riguardano i settori sanità, assistenza, istruzione e trasporto pubblico), per le quali è prevista la copertura integrale (avendo come parametro in prospettiva esclusivamente i costi standard) assicurata tramite un fondo perequativo verticale alimentato con la compartecipazione IVA; ii) non LEP, che le

regioni finanziano anche facendo leva su un sistema perequativo orizzontale volto a ridurre le differenze interregionali di gettito per abitante (che non assicura affatto la copertura integrale delle spese in questione).

a cura di Luigi Fucito

*Capo dell'Ufficio ricerche sulle
questioni regionali e delle autonomie
locali*

viabilità; sostegno alle attività economiche; altre funzioni residuali.

²⁰ In tale contesto un fabbisogno standard ad esempio maggiore della spesa storica può spiegarsi sia in termini di maggiore efficienza con cui il comune fornisce il servizio, sia con la minore qualità e quantità del medesimo. In presenza dei LEP si avrebbe un parametro di riferimento che consentirebbe raffronti a parità di servizi offerti.

²¹ Ai sensi dell'art.46, comma 1, del D.L. n.124 del 2019 (Disposizioni urgenti in materia fiscale e per esigenze indifferibili.).