

Gli Asili e l'art. 119 della Costituzione

Commenti a margine della Sentenza 71/2023 CC

La Sentenza 71/2023 della Corte costituzionale, riguardante le risorse di recente aggiunte al Fondo di solidarietà comunale (FSC) vincolate al rafforzamento dell'offerta di prestazioni di asilo nido (L 234/2021, art. 1, c. 172), porta in luce un aspetto sottovalutato della riforma costituzionale del 2001. Si dà da sempre per assodato che il divieto di vincoli di destinazione al FSC (terzo comma dell'art. 119 della Costituzione) vada preso alla lettera e abbia un valore assoluto: nessuna risorsa del FSC può essere predestinata a un preciso ambito o settore di intervento. Ma è l'unica interpretazione possibile e, soprattutto, è quella più sensata alla luce del fatto che il FSC svolge una funzione di redistribuzione tra territori che per varie ragioni beneficerebbe di collegamenti diretti con l'*agenda*?

La realizzazione del livello essenziale delle prestazioni (LEP) di asilo nido è, al momento, la finalità di tre fonti di risorse: una porzione del Fondo di solidarietà comunale (FSC), la Missione 4 – Componente 1 del PNRR, le aggiunte al FSC introdotte dalla L 234/2021, art. 1, c. 172¹. Queste ultime ammontano a 120 milioni per il 2022, 175 milioni per il 2023, 230 milioni per il 2024, 300 milioni per il 2025, 450 milioni per il 2026, 1,1 miliardi dal 2027 in poi. Si stanno riscontrando varie difficoltà sia di utilizzo effettivo delle risorse sia di coordinamento tra le tre fonti (in linea di principio il PNRR dovrebbe finanziare la costruzione delle strutture e il FSC e le recenti aggiunte coprire le spese di esercizio), ma qui si richiama l'attenzione su un aspetto molto specifico, emerso recentemente e solo in parte appianato nonostante rilevanza e pervasività.

L'art. 119, comma terzo, stabilisce che il FSC non può avere vincoli di destinazione. Le risorse che la L 234/2021 ha aggiunto al FSC sono invece vincolate a sostenere un percorso che entro il 2026 innalzi al 28,88 per cento il tasso di copertura dei posti di asilo nido² in tutti i Comuni che attualmente non raggiungono questa soglia. Dopo il 2026 l'asticella sarà spostata al 33 per cento. Il vincolo non è piaciuto alla Liguria³ che ha fatto ricorso alla Consulta che a sua volta si è espressa con una sentenza, la 71/2023, dai toni un po' "pilateschi".

Se la Corte avesse inteso il 119, comma terzo, alla lettera, avrebbe dovuto pronunciarsi *tout court* per illegittimità. E invece la norma non è stata caducata⁴ e il dispositivo della sentenza ha sorvolato sul caso specifico limitandosi a un richiamo generale ad adeguare il Diritto vigente alla tutela costituzionale dell'autonomia finanziaria comunale.

In un articolo pubblicato su questa stessa rivista, Porcelli e Zanardi⁵ prospettano due soluzioni, di cui quella più semplice è la rimozione *sic et simpliciter* del vincolo, mentre l'altra consisterebbe nello sganciare le risorse aggiuntive dal FSC per evitare qualunque riferimento al terzo comma del 119 e

¹ Il FSC, alimentato da quota del gettito IMU, svolge la funzione di perequazione orizzontale tra Comuni. Le aggiunte al FSC si configurano come componente a carattere "verticale" proveniente direttamente dal bilancio dello Stato.

² Il tasso di copertura è il rapporto tra numero di utenti presso strutture pubbliche e private autorizzate e la popolazione *target* costituita dai bambini di età compresa tra tre e trentasei mesi

³ Oltre all'introduzione di vincolo, la Liguria ha eccepito anche il fatto che, proprio in virtù del vincolo, risorse fresche sono destinate solo ad alcune Regioni (quelle in maggiore *deficit* di offerta) mentre il complesso del FSC rimane sottodotato rispetto alle sue finalità.

⁴ A una pronuncia di illegittimità il Legislatore ordinario avrebbe potuto adeguarsi anche cancellando la misura e ripetendo le risorse già trasferite.

⁵ F. Porcelli e A. Zanardi (2023), "*Finanza comunale in subbuglio*", <https://lavoce.info/archives/100995/finanza-comunale-in-subbuglio/>.

rifarsi invece al quinto comma dello stesso articolo, compatibile con vincoli di destinazione. Anche questa via, tuttavia, presenterebbe aspetti controversi. Le risorse aggiuntive, infatti, sono a copertura di spese strutturali per assicurare stabilmente il livello essenziale dell'offerta di asili nido, mentre il quinto comma riguarda interventi speciali per scopi diversi dal normale esercizio delle funzioni a carico dei Comuni. I LEP sono le normali funzioni dei Comuni.

Per di più, anche se in Costituzione non fosse esistito il quinto comma dell'art. 119, sarebbe stato comunque possibile appostare un Fondo *ad hoc*, del tutto nuovo, capitalizzarlo con risorse fresche da dedicare ai Comuni maggiormente in *deficit* di offerta, e distribuirlo anno per anno anche in base alla capacità di utilizzo dell'anno precedente. Misure di politica economica a sostegno dei territori più deboli, votate dal Parlamento, non hanno mai avuto bisogno del quinto comma.

Ma siamo sicuri che il Legislatore costituzionale del 2001 avesse in mente un terzo comma dell'articolo 119 da leggere ed applicare esattamente così: così lasco per i Comuni e così limitante per il coordinamento della politica economica all'interno della cornice nazionale?

Se la definizione dei LEP spetta allo Stato (art. 117, comma due, lettera m) della Costituzione), anche la scelta degli ordini di priorità su come orientare il percorso verso la loro realizzazione non può che spettare allo Stato. Giudicare dove è più urgente intervenire è parte intrinseca della definizione del livello essenziale, soprattutto in condizioni di risorse scarse in un Paese con storici forti divari. E allora l'assenza di vincolo di destinazione nel terzo comma potrebbe riferirsi non alle finalità cui devono essere destinate le risorse, ma alle modalità operative con cui vanno trasformate in prestazioni: aggregazione di bacini di domanda, erogazione diretta o convenzionata o con *voucher*, affidamento diretto o con bando di gara, scelta della funzione di produzione più adatta agli effetti di complementarità/sostituzione locali, etc..

Plausibilmente il percorso di realizzazione dei LEP durerà decenni. Ricorsi di questa o quell'altra Regione per l'affermazione di diversi ordini di priorità porranno un costante rischio di esacerbare i rapporti tra livelli di governo, allungare i tempi e allontanare i risultati. Per inciso, la Liguria, proponente del ricorso, è tra le Regioni che beneficerebbe relativamente meno delle risorse aggiuntive per gli asili stanziate dalla L 234/2021, perché sul fronte di quel LEP è in condizioni relativamente migliori della media⁶.

Sarebbe troppo lungo avviare *iter* di revisione costituzionale per rendere meno equivoco/equivocabile il terzo comma dell'art. 119, ma si potrebbe sollecitare in qualche modo una pronuncia da parte della Suprema Corte sulla lettura autentica del terzo comma del 119. Di questa iniziativa potrebbero farsi carico proprio i Comuni maggiormente beneficiari delle risorse aggiuntive per gli asili nido e, in particolare, quelli che nel 2022 le hanno utilizzate con successo per fare progredire i loro LEP. Nel frattempo, i costituzionalisti che cosa ne pensano?

⁶ Su questo punto, si veda anche la Nota di Reforming "*Lezioni di perequazione all'asilo*", <http://reforming.it/doc/2073/rn-30-aprile-2023.pdf>