

COMMISSIONE PARLAMENTARE  
PER L'ATTUAZIONE DEL FEDERALISMO FISCALE

Roma, 8 maggio 2024

*Audizione sullo stato di attuazione e sulle prospettive del federalismo fiscale*

Prof.ssa Elena D'Orlando\*  
Presidente della Commissione tecnica per i fabbisogni standard

SOMMARIO

1. Premessa introduttiva. Il ruolo della Commissione tecnica per i fabbisogni standard nel processo di attuazione del federalismo fiscale.
2. Lo stato di attuazione del federalismo fiscale: uno sguardo d'insieme.
3. I rapporti finanziari Stato-Regioni. L'impulso alla realizzazione del federalismo fiscale dato dal PNRR e dall'attuazione dell'art. 116, c. 3 Cost.
  - 3.1. La fiscalizzazione dei trasferimenti erariali in materia di competenza regionale.
  - 3.2. La determinazione dei LEP e dei relativi costi e fabbisogni standard.
4. La finanza degli enti locali. La determinazione dei fabbisogni standard e delle capacità fiscali.
  - 4.1. Modifica metodologica per la determinazione dei fabbisogni standard della funzione istruzione.
  - 4.2. Modifica metodologica per la determinazione dei fabbisogni standard della funzione affari generali e polizia locale.
  - 4.3. I fabbisogni standard, parametri in continua evoluzione; le parti da completare.
5. Gli effetti prodotti dai meccanismi perequativi nel FSC.
  - 5.1. Effetto perequativo e componenti della dotazione netta del FSC.
  - 5.2. Analisi del grado di orizzontalità nella perequazione comunale.
6. Il processo di convergenza verso i LEP per il comparto comunale.
  - 6.1. Gli obiettivi di servizio-LEP per il comparto comunale.
  - 6.2. La sentenza n. 71 del 2023 della Corte costituzionale e il seguito legislativo.
7. Considerazioni di sintesi. Il potenziamento del ruolo della CTFS nell'attuazione del federalismo fiscale, come strumento per perseguire l'uguaglianza nel godimento dei diritti e il buon governo delle risorse pubbliche.

---

\* Professore ordinario di Istituzioni di Diritto pubblico, Dipartimento di Scienze giuridiche, Università degli Studi di Udine.

## **1. Premessa introduttiva. Il ruolo della Commissione tecnica per i fabbisogni standard nel processo di attuazione del federalismo fiscale.**

Come noto, la Commissione tecnica per i fabbisogni standard (CTFS) nasce, ai sensi dell'art. 1, c. 29 della legge 208/2015, come organo tecnico collegiale con l'obiettivo principale di validare la metodologia da utilizzare per l'individuazione dei fabbisogni standard e di validare l'aggiornamento della base dati utilizzata per il riparto delle risorse dei fondi perequativi.

Nel corso del tempo, al fine di garantire unitarietà del processo della perequazione e, più in generale, l'unitarietà dell'azione di governo su temi cruciali per la **garanzia dei diritti** e il **buon governo delle risorse**, il Legislatore ha assegnato alla CTFS nuovi e più ampi compiti, correlati principalmente all'esigenza di definire un **percorso per la determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni** concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale (LEP), **in termini di compatibilità finanziaria** degli stessi e di **garantirne l'effettivo perseguimento mediante un efficace sistema di monitoraggio**.

La CTFS è quindi essenziale per la razionalizzazione dei criteri di valutazione della spesa pubblica e perciò riveste un ruolo nevralgico nel complesso meccanismo di attuazione del c.d. federalismo fiscale. La sua attività incide infatti su alcuni elementi strutturali delle relazioni intergovernative (fabbisogni standard, capacità fiscale, livelli essenziali di prestazione, perequazione), che dal piano finanziario irradiano i loro effetti sul piano delle competenze e delle funzioni e dei relativi finanziamenti.

Sul piano sistematico, il ruolo della CTFS si comprende analizzando le peculiarità del nostro modello di Stato regionale sul versante delle relazioni finanziarie, specie se comparato con gli ordinamenti in cui si realizza un federalismo fiscale in senso proprio. Innanzitutto, il quadro costituzionale italiano in materia di autonomia finanziaria è a maglie larghe (a differenza, per esempio, della *Finanzverfassung* tedesca) e così anche la legge 42/2009: si delinea quindi un sistema c.d. aperto, in cui la **disciplina costituzionale è destinata a essere attuata e integrata da fonti di diverso rango, che richiedono spesso l'intervento della componente tecnica**, a completamento – o, comunque, a supporto – della decisione politica. Una seconda peculiarità è l'assenza di innesto del livello di governo dotato di autonomia politica, cioè le Regioni, nei processi decisionali dello Stato centrale (la c.d. Camera delle Regioni), meccanismo che negli ordinamenti federali consente maggiore condivisione delle decisioni e responsabilizzazione, riducendo il divario tra autonomia “in potenza” e responsabilizzazione “in atto” in un determinato sistema. Nel nostro ordinamento, di conseguenza, **le relazioni intergovernative sono state impiegate su organismi di raccordo di settore**, destinati a operare sia **sul piano politico** (la Conferenza permanente per il coordinamento della finanza pubblica, nell'ambito della Conferenza unificata), **sia sul piano tecnico** (la CTFS).

Attraverso questi processi di *governance* e i connessi paradigmi normativi aperti, flessibili e compositi, si stabilisce il punto di equilibrio nel funzionamento delle relazioni finanziarie multilivello che, se non si vuole tradire il dettato costituzionale, devono procedere – per naturali e necessarie approssimazioni (come, per esempio, la fissazione dei c.d. obiettivi di servizio) – verso un federalismo fiscale vero. Ovvero un modello di relazioni finanziarie tra lo Stato e le autonomie territoriali più stabile e trasparente, basato su principi chiari e condivisi: leale collaborazione; adeguatezza delle risorse finanziarie rispetto alle funzioni; responsabilità delle entrate tendenzialmente correlata alla responsabilità delle spese, poiché ciò rende gli enti più responsabili nei

confronti dei loro cittadini. Un modello che abbia come obiettivo la certezza e la programmabilità delle risorse, contemperando il principio di salvaguardia degli obiettivi di finanza pubblica con il rispetto dell'autonomia finanziaria degli enti territoriali.

In questa prospettiva la CFTS è uno **strumento del modello policentrico cooperativo, che caratterizza la Repubblica delle autonomie**, ed è importante non solo per i compiti che è chiamata a svolgere, ma anche per la natura degli interessi in essa rappresentati e che in essa devono trovare sintesi. Conseguentemente essa deve operare non concentrandosi unicamente sui profili meramente econometrici e statistici, quantunque essenziali, perché il federalismo fiscale – e l'operato della CTFS quale ingranaggio del meccanismo della sua attuazione – non può essere mai disconnesso dalla dimensione istituzionale. Inoltre essa deve operare con una metodologia necessariamente dinamica, non privilegiare interessi parziali, e con la consapevolezza di essere – per la sua parte di responsabilità – un attore fattivo del processo di inveroamento del dettato costituzionale, ovvero un supporto per il decisore politico nel perseguimento di quell'equilibrio delle relazioni finanziarie tra livelli di governo che deve essere sì costante, ma che è altresì complesso e mai stabile, dovendosi contemperare esigenze di solidarietà e di competizione, di uniformità e differenziazione, di autonomia e coordinamento.

Alla luce di queste brevi riflessioni “di sistema”, si può leggere il ruolo assegnato alla CTFS nell'ambito del processo di attuazione del federalismo fiscale, sullo stato di avanzamento del quale si offre, nel paragrafo seguente, una sintetica panoramica.

Successivamente, verranno analizzati i compiti della CTFS, con specifico riferimento alle attività svolte nell'ultimo biennio<sup>1</sup> in relazione ai diversi Capi della legge 42/2009 e successiva normativa di attuazione, nonché alle ulteriori fonti che richiedono il suo intervento.

## ***2. Lo stato di attuazione del federalismo fiscale: uno sguardo d'insieme.***

In Italia, il sistema di finanza multilivello disegnato dalla riforma costituzionale del 2001, ancora oggi in corso di attuazione, poggia su quattro pilastri fondamentali:

- l'allocazione delle funzioni amministrative agli enti territoriali (Regioni, Province, Città metropolitane e Comuni) sulla base dei principi di sussidiarietà, differenziazione e adeguatezza;
- il finanziamento integrale delle funzioni pubbliche di ciascun ente territoriale con tributi ed entrate propri, partecipazioni al gettito di tributi erariali, trasferimenti perequativi non vincolati;
- la determinazione dei trasferimenti perequativi in modo da colmare, per ciascun ente, il divario tra il fabbisogno standard di spesa e la capacità fiscale;
- il soddisfacimento, attraverso la corretta individuazione dei fabbisogni standard, dei livelli essenziali delle prestazioni (LEP) concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale.

**I fabbisogni standard basati sui LEP, quindi, sono il cardine del meccanismo di finanziamento degli enti territoriali**, la cui centralità è messa altresì in risalto dal potere che la

---

<sup>1</sup> Quanto all'arco temporale di riferimento considerato, si precisa che esso è funzionale a fornire alla Commissione parlamentare per l'attuazione del federalismo fiscale una panoramica completa sull'attività posta in essere dalla CTFS a far data dall'ultima ricognizione (v. audizione Prof. A. Zanardi del 21 maggio 2022). La disamina prende quindi in considerazione anche adempimenti relativi allo scorcio della precedente Legislatura. In quella attuale, la prima seduta della CTFS sotto la presidenza della sottoscritta si è tenuta il 16 maggio 2023.

Costituzione assegna al Governo centrale di sostituirsi agli enti territoriali qualora non garantiscano la tutela dei LEP (art. 120, c. 2 Cost.).

Gli esiti principali, ad oggi, del percorso di implementazione dei nuovi “meccanismi standard” di finanziamento degli enti territoriali – che sostituiscono il criterio della spesa storica con la perequazione basata sui fabbisogni di spesa e sulle capacità fiscali – possono essere così brevemente riassunti.

Per le Regioni, a partire dal 2013, si fa luogo, sia pur con una forte componente proporzionale alla popolazione, all’applicazione integrale del fabbisogno standard e della capacità fiscale per quanto riguarda il riparto della componente indistinta del Fondo sanitario nazionale (FSN). Ancora nella fase di avvio, invece, risulta il processo di perequazione e fiscalizzazione dei trasferimenti afferenti alle materie diverse dalla sanità (v. *infra*, sub 3.1).

Per le Province e le Città metropolitane, partire dal 2022, è in essere un nuovo meccanismo di perequazione fiscale allineato ai principi costituzionali del federalismo fiscale. Questo sistema prevede due fondi perequativi separati per i due comparti, basati entrambi sulla differenza tra i fabbisogni standard e le capacità fiscali. Vi sono però tre criticità principali: un target perequativo limitato al 60%, che impedisce un finanziamento completo dei fabbisogni standard per tutti gli enti; l’assenza di autonomia fiscale per la maggior parte degli enti; l’assenza di una chiara definizione dei LEP.

Per i Comuni (ad esclusione di quelli localizzati nelle Regioni a statuto speciale), con il riparto del Fondo di solidarietà comunale (FSC) a far data dal 2015 è iniziato un lungo processo di transizione che, a normativa vigente, porterà all’applicazione integrale dei meccanismi standard nel 2030, come previsto dall’articolo 1, comma 449 della legge 11 dicembre 2016, n. 232. Nel 2024 l’applicazione di fabbisogni standard e capacità fiscali è pari al 52,5%, superando così per la prima volta in percentuale l’applicazione del meccanismo storico.

La Tabella 1 propone un esercizio di quantificazione del grado di attuazione del federalismo fiscale nei tre comparti territoriali, raggruppando gli elementi portanti della riforma in quattro gruppi principali:

- 1) il grado di implementazione del meccanismo di perequazione standard, in cui si pone l’accento sulla percentuale di trasferimenti statali standardizzati o fiscalizzati, il completamento del processo di transizione e il coinvolgimento delle Autonomie speciali;
- 2) l’individuazione dei LEP;
- 3) il grado di autonomia impositiva;
- 4) l’adeguatezza dei meccanismi di perequazione standard, focalizzando l’attenzione sulle tecniche di stima delle capacità fiscali e dei fabbisogni standard, sull’applicazione della perequazione in base alla differenza tra fabbisogni standard e capacità fiscali, la perequazione in base ai LEP.

Confrontando lo stato di attuazione del federalismo fiscale osservato nei vari comparti, si nota in sintesi quanto segue. Per le Regioni il processo sembra più sviluppato sul versante dell’implementazione del meccanismo di perequazione standard e della definizione dei LEP, soprattutto grazie a quanto si osserva nel settore sanitario. Invece i Comuni sembrano più avanti in termini di grado di autonomia impositiva e, soprattutto, di adeguatezza delle metodologie di definizione dei fabbisogni standard. Le Province e le Città metropolitane, sia pur con un target perequativo fissato al 60%, a partire dal 2022 adottano un meccanismo di standardizzazione basato sulla differenza tra fabbisogni standard e capacità fiscali rivolto a rendere più equo il riparto del concorso alla finanza pubblica. Utilizzando dei criteri di misurazione sopra indicati, si può arrivare a

concludere che il comparto delle Regioni è oggi al 64% dello stato di attuazione, le Province e le Città metropolitane sono al 71%, mentre i Comuni sono leggermente più avanti al 77%. **In aggregato, quindi, si valuta al 67% il processo di attuazione complessiva dei principi costituzionali alla base del federalismo fiscale.** Si rimanda alla Tabella 1 per i dettagli del calcolo di queste percentuali.

Alla luce di queste considerazioni di carattere generale, si procede all'analisi di dettaglio riferita ai compiti della CTFS in relazione ai diversi comparti.

### **3. I rapporti finanziari Stato-Regioni. L'impulso alla realizzazione del federalismo fiscale dato dal PNRR e dall'attuazione dell'art. 116, c. 3 Cost.**

A partire dalla scorsa Legislatura, sulla spinta determinata dalla crisi pandemica e dalla successiva approvazione del **Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza** (PNRR: decreto legge 59/2021), ha ripreso vigore il percorso di attuazione dell'art. 119 Cost.

Il riferimento è alla specifica **milestone del PNRR M1C1-119**, da realizzarsi entro il primo trimestre dell'anno 2026, che contempla il completamento del federalismo fiscale di cui alla legge 42/2009, con l'obiettivo di migliorare la trasparenza delle relazioni fiscali tra i diversi livelli di governo, assegnare le risorse alle amministrazioni subnazionali sulla base di criteri oggettivi e incentivare un uso efficiente delle risorse medesime. La suddetta *Milestone* prevede espressamente, nell'articolazione dei c.d. *interim steps*, due obiettivi che coinvolgono la CTFS ai sensi della normativa di attuazione della legge 42/2009 (spec., d. lgs. 210/2016 e d. lgs. 68/2011): **la fiscalizzazione dei trasferimenti statali alle Regioni a statuto ordinario** mediante incremento di aliquote di tributi (ovvero misure alternative da individuare), ove la CTFS è chiamata a esprimere le sue valutazioni preventive sul d.P.C.M. che individua i trasferimenti da fiscalizzare; **la determinazione dei LEP e dei relativi fabbisogni e costi standard**, ove la CTFS è chiamata ad approvare le metodologie per la determinazione dei fabbisogni standard e delle capacità fiscali standard delle Regioni ordinarie.

Sul tema dei LEP è successivamente intervenuta la legge di bilancio 2023 (commi 791-801 della legge 197/2022) che, ai fini della completa attuazione all'art. 116, c. 3 Cost. (c.d. autonomia regionale differenziata) e del pieno superamento dei divari territoriali nel godimento delle prestazioni, ha delineato un procedimento e un termine temporale per l'approvazione dei LEP concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale quale "soglia di spesa costituzionalmente necessaria che costituisce nucleo invalicabile per erogare le prestazioni sociali di natura fondamentale, per assicurare uno svolgimento leale e trasparente dei rapporti finanziari tra lo Stato e le autonomie territoriali, per favorire un'equa ed efficiente allocazione delle risorse collegate al Piano nazionale di ripresa e resilienza, e il pieno superamento dei divari territoriali nel godimento delle prestazioni inerenti ai diritti civili e sociali e quale condizione per l'attribuzione di ulteriori funzioni". Nell'ambito di tale procedimento, che – come noto – è in corso di svolgimento e dovrebbe concludersi entro il 2024, la CTFS è chiamata ad **elaborare le ipotesi tecniche concernenti l'identificazione dei LEP e dei correlati costi e fabbisogni standard**, da presentare alla Cabina di regia che ha il compito di predisporre il testo dei relativi d.P.C.M..

Si sofferma dunque di seguito l'attenzione su questi due temi (fiscalizzazione; LEP e costi e fabbisogni standard), ricostruendo brevemente più in dettaglio il quadro normativo di riferimento e l'attività svolta dalla CTFS al riguardo.

### ***3.1. La fiscalizzazione dei trasferimenti erariali in materia di competenza regionale.***

L'art. 119 Cost. stabilisce che gli enti autonomi territoriali abbiano autonomia finanziaria di entrata e di spesa e risorse autonome. L'ordinario metodo di finanziamento delle funzioni non prevede trasferimenti, con due eccezioni: quelli ai fini perequativi per i territori con minore capacità fiscale per abitante (c. 3); quelli con i quali si destinano risorse aggiuntive e si effettuano interventi speciali in favore di determinati enti, per 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 (c. 5).

Tali trasferimenti, ammessi in via di eccezione, si fondano sulla potestà legislativa esclusiva dello Stato ai sensi dell'art. 117, c. 2, lett. e, Cost..

L'art. 8 della legge 42/2009 prevede quindi la soppressione dei trasferimenti statali diretti al finanziamento delle spese connesse a materie di competenza legislativa regionale concorrente e residuale, nonché delle spese relative a materie di competenza esclusiva statale in relazione alle quali le Regioni esercitano competenze amministrative (lett. a e f). Lo stesso articolo specifica che le spese riconducibili a materie soggette al vincolo di cui all'art. 117, c. 2, lett. m, Cost. vanno determinate nel rispetto dei costi standard associati ai LEP (lett. b). Tali materie sono state individuate dall'art. 14 del d. lgs. 68/2011 (sanità, assistenza, istruzione, trasporto pubblico locale con riferimento alla spesa in conto capitale).

L'art. 10, c. 1 della legge 42/2009 prevede che, quanto al finanziamento delle funzioni regionali nelle materie di competenza legislativa regionale concorrente e residuale, siano cancellati i relativi stanziamenti di spesa, comprensivi dei costi del personale e di funzionamento, nel bilancio dello Stato; siano ridotte le aliquote dei tributi erariali e siano corrispondentemente aumentati taluni tributi regionali e talune aliquote delle compartecipazioni regionali.

L'art. 2 del d. lgs. 68/2011, in attuazione della legge 42/2009, prevede la rideterminazione dell'addizionale all'imposta sul reddito delle persone fisiche delle Regioni a statuto ordinario. L'art. 7 del d. lgs. 68/2011 prevede la soppressione dei trasferimenti dallo Stato alle Regioni a statuto ordinario, con specifico riferimento ai trasferimenti statali di parte corrente e, ove non finanziati tramite il ricorso all'indebitamento, in conto capitale, aventi carattere di generalità e permanenza e destinati all'esercizio delle competenze regionali, ivi compresi quelli finalizzati all'esercizio di funzioni da parte di Province e Comuni.

Quindi, a decorrere dall'anno 2012 si sarebbe dovuto: rideterminare l'addizionale regionale all'imposta sul reddito delle persone fisiche (IRPEF), in modo tale da garantire al complesso delle Regioni a statuto ordinario entrate corrispondenti ai trasferimenti statali soppressi; sopprimere tutti i trasferimenti statali con le caratteristiche sopra ricordate.

Ora la citata *Milestone* M1C1-119 PNRR individua delle scadenze ben precise per il compimento della fiscalizzazione dei trasferimenti, componente essenziale per l'attuazione del federalismo fiscale da realizzarsi entro marzo 2026 (termine perentorio). Per l'individuazione dei trasferimenti da fiscalizzare la scadenza era prevista al 31 dicembre 2023 (termine derogabile, ma nel rispetto dei tempi previsti per il conseguimento della *Milestone* nel suo complesso). In proposito, la procedura di cui all'art. 7 d. lgs. 68/2011 prevede che l'individuazione dei trasferimenti da fiscalizzare sia fatta con un decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri, adottato, sulla base delle valutazioni della CTFS, su proposta del Ministro dell'economia e delle finanze, di concerto con il Ministro per gli affari regionali e le autonomie, sentita la Conferenza unificata e previo parere delle Commissioni

della Camera dei Deputati e del Senato della Repubblica competenti per i profili di carattere finanziario.

La fiscalizzazione dei trasferimenti erariali dovrà successivamente avvenire secondo la procedura di cui all'art. 2 d. lgs. 68/2011, che prevede che l'addizionale regionale IRPEF sia rideterminata con apposito DPCM in modo tale da garantire al complesso delle Regioni a statuto ordinario entrate corrispondenti ai trasferimenti statali soppressi, oltre che al gettito assicurato dall'aliquota di base vigente. Da ricordare che l'art. 13, c. 1, lett. a, n. 1 legge 111/2023 (c.d. delega fiscale), prevede la possibilità di ricorrere anche a fonti di finanziamento alternative.

Ciò premesso, **in data 11 dicembre 2023 la CTFS ha espresso le valutazioni di competenza sui trasferimenti da fiscalizzare**<sup>2</sup>. Tali valutazioni hanno preso le mosse dalla ricognizione operata dal Dipartimento della Ragioneria Generale dello Stato sulla base dei criteri indicati dalla legislazione vigente e dell'analisi dei pagamenti del bilancio dello Stato a favore delle Regioni per gli anni 2021 e 2022. L'esito della ricognizione tecnica è stata quindi analizzata in contraddittorio con i rappresentanti delle Amministrazioni statali interessate, con successivi ritocchi dell'originaria mappatura.

Nel corso della discussione sono emerse posizioni critiche da parte di diverse Amministrazioni statali, di ANCI, di UPI e, per alcuni profili, di talune Regioni.

Nelle valutazioni finali la CTFS, dopo aver richiamato il quadro normativo di riferimento, ha rammentato il magistero della Corte costituzionale consolidatosi in materia, secondo il quale è possibile mantenere eventuali trasferimenti statali alle Regioni in materie di competenza regionale solo se si tratta di fondi necessari ad assicurare livelli di omogeneità nel godimento dei diritti e nella fruizione di servizi sul territorio nazionale ("imperiose necessità sociali"), a condizione di garantire il coinvolgimento delle Regioni e, comunque, unicamente come soluzione temporanea e transitoria a fronte della perdurante inattuazione della legge 42/2009, che si traduce in incompiuta attuazione dell'art. 119 Cost. (sent. 273/2013, 4.3 cons. dir.).

Da qui, rilevata l'oggettiva sussistenza di un quadro normativo dove le discipline di settore non dialogano con l'art. 119 Cost. e la relativa disciplina di attuazione e ritenuto che il federalismo fiscale regionale non si possa realizzare senza la collaborazione delle Regioni, dell'ANCI, dell'UPI e, soprattutto, delle Amministrazioni statali interessate, chiamate a "governare" i passaggi necessari a porre fine alla perdurante inattuazione del dettato costituzionale, la sottolineatura della necessità di un confronto nelle sedi politiche in ordine alla determinazione del perimetro della fiscalizzazione.

Da rilevare, a margine, che l'individuazione dei trasferimenti da fiscalizzare è importante anche per la determinazione delle capacità fiscali che, insieme ai fabbisogni standard, rappresentano un criterio imprescindibile per l'attivazione dei meccanismi perequativi e, quindi, per la compiuta attuazione del federalismo fiscale. Il tema della capacità fiscale, anche alla luce della delega fiscale e del modello perequativo prescelto, dovrà comunque essere affrontato in futuro dalla CTFS con il Dipartimento delle Finanze del MEF.

### **3.2. La determinazione dei LEP e dei relativi costi e fabbisogni standard.**

La legge 42/2009 evidenzia il rapporto diretto tra il processo di definizione e finanziamento dei LEP e la determinazione dei fabbisogni e dei costi standard da riconoscere agli enti territoriali, ovvero l'ammontare di risorse necessarie all'erogazione delle prestazioni e i relativi costi. Attraverso la loro definizione, infatti, è possibile determinare l'impatto sulla finanza regionale derivante

---

<sup>2</sup> Il parere è reperibile all'indirizzo <https://www.mef.gov.it/ministero/commissioni/ctfs/index.html>

dall'erogazione dei LEP già individuati; accertare l'adeguatezza delle risorse a disposizione delle Regioni per il finanziamento dei LEP; consentire un'integrazione di tali risorse, ove insufficienti, mediante il fondo perequativo statale; operare successive integrazioni delle stesse prestazioni da includere nel novero dei LEP.

In assenza di un'opera organica di determinazione dei LEP, la definizione dei fabbisogni si è finora basata, come noto, sui livelli storici di copertura dei servizi (salvo quanto si dirà *infra* con riferimento agli enti locali), senza verificare in modo sistematico se il livello storico risulti attualmente sovra- o sottodimensionato rispetto a quanto richiesto per la tutela dei diritti civili e sociali. L'attività di definizione dei fabbisogni e dei costi standard è finalizzata, invece, a determinare le modalità di misurazione delle risorse necessarie a garantire l'erogazione dei LEP.

Sul punto è opportuno ricordare che la Corte costituzionale ha espressamente richiamato il decisore politico a intervenire nella determinazione dei LEP, superando un perdurante inadempimento che *“rappresenta un ostacolo non solo alla piena attuazione dell'autonomia finanziaria degli enti territoriali, ma anche al pieno superamento dei divari territoriali nel godimento delle prestazioni inerenti ai diritti sociali”* (sent. n. 220 del 2021, 5.1 cons. dir.).

La sottolineatura della Corte merita attenzione: in essa si comprende chiaramente come **la necessità di determinare i LEP sia questione innanzitutto pertinente ai rapporti tra apparato pubblico e comunità** e rispetto ad essa l'individuazione di quale sia il livello di governo chiamato a erogare la prestazione è un *posterius*, in quanto strumentale ad assicurare il livello stabilito (dallo Stato) a garanzia del diritto: in altri termini, i LEP vanno individuati e garantiti, sempre e comunque, a prescindere dal fatto che, in considerazione dell'ambito materiale considerato, debba farlo lo Stato, la Regione o l'ente locale.

In questa prospettiva, l'accelerazione nel processo di determinazione dei LEP e dei relativi costi e fabbisogni standard operata dalla sopra richiamata legge di bilancio 2023 (art. 1, c. 791 ss. legge 197/2022), *“ai fini della completa attuazione dell'art. 116, c. 3 Cost. e del pieno superamento dei divari territoriali nel godimento delle prestazioni”*, va valutata in modo senz'altro positivo, dal momento che si propone di affrontare una criticità del nostro ordinamento ignorata per troppo tempo e lo fa delineando un percorso che coinvolge non solo, orizzontalmente, tutte le Amministrazioni statali, ma altresì, verticalmente, tutti i livelli di governo interessati, sia nella fase istruttoria che in quella precedente alla deliberazione, secondo modalità che rispondono, correttamente, ai **principi e alle metodiche del regionalismo cooperativo**, che consentono un ragionevole bilanciamento tra le esigenze dei diversi attori coinvolti.

Come già accennato, tale disciplina assegna alla CTFS il compito di predisporre le ipotesi tecniche da sottoporre alla Cabina di regia per la predisposizione di uno o più schemi di d.P.C.M. con cui sono determinati i LEP e i correlati costi e fabbisogni standard nelle materie suscettibili di autonomia differenziata. Si comprende, quindi, l'ampliamento notevole (sia sul piano quantitativo che qualitativo) delle prerogative della CTFS rispetto a quanto previsto in origine e la notevole mole di lavoro che la impegnerà nel prossimo futuro.

Tale compito si aggiunge all'attività finalizzata alla definizione dei fabbisogni standard per le Regioni a statuto ordinario in materia di assistenza, istruzione e trasporto pubblico locale (con riferimento alla spesa in conto capitale), come previsto dal decreto legge 50/2017 e in base alle disposizioni di cui al decreto legislativo 68/2011.

Partendo da quest'ultimo versante, nella scorsa Legislatura era iniziata un'opera di ricognizione completa, sia del livello di spesa di parte corrente, sia del livello dei servizi offerti, prendendo le

mosse dall'istruzione e dall'assistenza. In riferimento alla spesa di parte corrente, per le funzioni relative ai due ambiti materiali la fonte dati di riferimento è rappresentata dai dati di bilancio armonizzati BDAP, disponibili dal 2016 al 2020. In conclusione della precedente Legislatura, con riferimento alla materia istruzione è stata elaborata una nota sul diritto allo studio universitario<sup>3</sup> (materia di competenza residuale regionale, che si sostanzia soprattutto nell'erogazione di borse di studio e di una serie di altri servizi ausiliari, ferma restando la competenza esclusiva statale per la determinazione dei LEP), al fine di analizzare il fabbisogno regionale e il relativo finanziamento.

Da esso emerge, in sintesi, quanto rilevato di recente dalla CTFS in sede di valutazioni sulla fiscalizzazione dei trasferimenti erariali in materie di competenza regionale: la normativa di settore non si armonizza con il quadro tracciato dalla disciplina generale sul federalismo fiscale e si rileva uno scostamento tra fabbisogno calcolato *ex ante* in base ai parametri indicati dalla legge statale e finanziamento effettivo. La realizzazione di un sistema coerente con l'impianto della legge 42/2009 e relativi decreti attuativi richiederebbe, da un lato, di fiscalizzare l'insieme dei trasferimenti statali attualmente dedicati alle funzioni regionali relative all'ambito materiale considerato e, dall'altro, di attivare i canali di finanziamento previsti e rappresentati da compartecipazioni, tributi propri regionali valutati ad aliquota base e un fondo perequativo verticale senza vincolo di destinazione, volto a compensare le differenze tra fabbisogni e capacità fiscali standard in modo da garantire prestazioni coerenti con il raggiungimento dei LEP che venissero individuati dal Legislatore.

Quanto alle altre materie individuate dal d. lgs. 68/2011, la CTFS dovrà completare la determinazione dei fabbisogni standard relativi all'istruzione e formazione professionale e individuare quelli concernenti i servizi sociali di competenza regionale. Per la formazione professionale le attività di analisi e di stima dei fabbisogni standard sono quasi completate da parte di Sogei s.p.a. e verranno portate all'attenzione della CTFS nelle prossime settimane. Per quanto riguarda i servizi sociali, nel corso dei prossimi mesi verrà avviato un approfondimento al fine di riuscire ad avere un quadro esaustivo delle attività svolte dai diversi livelli di governo, in particolare dal Ministero del Lavoro, dalle Regioni e dai Comuni.

Quanto ai nuovi compiti connessi al c.d. regionalismo differenziato, la CTFS è in attesa di ricevere la ricognizione dei dati relativi alla spesa statale nelle Regioni riguardante agli ambiti materiali da considerare e riferita alle funzioni individuate, con riferimento agli elementi e ai criteri per l'eventuale determinazione del servizio, da parte del Comitato tecnico scientifico con funzioni istruttorie per l'individuazione dei LEP, istituito con d.P.C.M. 23 marzo 2023.

Un cenno, infine, al fatto che al processo di determinazione dei LEP e relativi costi e fabbisogni standard non sono estranee le Regioni a Statuto speciale.

L'art. 27 della legge 42/2009, infatti, prevede che esse concorrano agli obiettivi di finanza pubblica e di solidarietà secondo criteri e modalità stabiliti dalle norme di attuazione dei rispettivi statuti e secondo il principio del graduale superamento del criterio della spesa storica a favore del fabbisogno standard (per il finanziamento dei LEP e delle funzioni fondamentali degli enti locali) o della perequazione della capacità fiscale (per le altre funzioni) (c. 1). Esso stabilisce altresì che le suddette norme di attuazione disciplino le specifiche modalità attraverso le quali lo Stato assicura il conseguimento degli obiettivi costituzionali di perequazione e di solidarietà per le Regioni a Statuto speciale i cui livelli di reddito *pro capite* siano inferiori alla media nazionale, ferma restando la copertura del fabbisogno standard per il finanziamento dei LEP (c. 2). L'art. 31, c. 2 del d.lgs. 68/2011

---

<sup>3</sup> Nota su *Il diritto allo studio universitario: livelli standard, spesa e finanziamento*, approvata il 25 ottobre 2022. Il documento è reperibile all'indirizzo <https://www.mef.gov.it/ministero/commissioni/ctfs/index.html>

stabilisce inoltre che le Autonomie speciali garantiscono la comunicazione degli elementi informativi e dei dati necessari all'attuazione del federalismo fiscale regionale, nel rispetto dei principi di autonomia dei rispettivi Statuti e del principio di leale collaborazione.

#### **4. La finanza degli enti locali. La determinazione dei fabbisogni standard e delle capacità fiscali.**

I fabbisogni standard comunali di tutte le funzioni fondamentali sono stati approvati per la prima volta dalla COPAFF<sup>4</sup> alla fine del 2013, ai sensi di quanto recato dall'articolo 5 del decreto legislativo del 26 novembre 2010, n. 216, per essere poi introdotti nel 2015. La prima innovazione metodologica completa di tutte le funzioni è stata approvata dalla CTFS nel 2016, trovando applicazione a partire dall'annualità 2017.

Tra il 2016 e il 2023 i fabbisogni standard del comparto comunale sono stati determinati ogni anno, prevedendo l'aggiornamento dati provenienti da fonti istituzionali e dai questionari elaborati dalla Sose s.p.a. (Società soluzioni per il sistema economico, ora fusa per incorporazione in Sogei s.p.a. – Società generale di informatica)<sup>5</sup>.

Nel novembre del 2019 la CTFS ha approvato per la prima volta un nuovo modello di stima dei fabbisogni standard che ha aggiornato l'impianto metodologico adottando stimatori panel per la valorizzazione dei costi standard e dei fabbisogni standard per il servizio di raccolta e smaltimento dei rifiuti. Le nuove metodologie, basate su stimatori panel, sono state approvate dalla CTFS nel settembre del 2020 per le funzioni del settore sociale e per le funzioni relative alla viabilità e territorio. Nell'anno successivo, settembre 2021, la nuova metodologia è stata applicata alla stima del fabbisogno standard relativo al servizio di asili nido.

Nel corso del 2023, la CTFS ha approvato due distinte modifiche metodologiche, oltre al consueto aggiornamento dei fabbisogni standard a metodologia invariata, una il 27 febbraio e una il 23 ottobre.

L'aggiornamento dati e la nuova metodologia approvata il 27 febbraio 2023 ha determinato i fabbisogni standard utilizzati per la ripartizione del fondo di solidarietà comunale (FSC) per il 2023, mentre i fabbisogni standard approvati il 23 ottobre u.s. sono stati utilizzati per la ripartizione del FSC per l'annualità 2024.

##### ***4.1. Modifica metodologica per la determinazione dei fabbisogni standard della funzione istruzione.***

I fabbisogni standard approvati dalla CTFS nel febbraio dello scorso anno hanno previsto, oltre all'aggiornamento della banca dati, l'applicazione di una nuova metodologia di stima per la funzione istruzione pubblica.

La nuova metodologia ha visto l'utilizzo di un modello di tipo panel a due stadi che considera i dati di più annualità (2013-2015-2016-2017-2018-2019), consentendo di cogliere meglio le eterogeneità comunali e garantendo una maggiore solidità dei risultati.

---

<sup>4</sup> Commissione tecnica paritetica per l'attuazione del federalismo fiscale, istituita dall'art. 4 della legge 42/2009 al fine di acquisire ed elaborare elementi conoscitivi per la predisposizione dei contenuti dei decreti attuativi della medesima legge 42, è stata sostituita dalla CTFS ai sensi dell'art. 1, c. 34 della legge 208/2015.

<sup>5</sup> Ovvero il *partner* tecnico della CTFS che, ai sensi dell'art. 5 d. lgs. 216/2010, ha il compito di elaborare e aggiornare le metodologie di calcolo dei FaS e di monitorarne la fase applicativa, anche predisponendo appositi sistemi di rilevazione, avvalendosi della collaborazione scientifica dell'Istituto per la finanza e l'economia locale (IFEL).

Nel primo stadio, la spesa per abitante 3-14 anni è stata analizzata in funzione delle differenti caratteristiche di offerta del servizio nonché dei prezzi dei fattori produttivi. Nel secondo stadio, gli effetti fissi, derivanti dal primo stadio, sono stati messi in relazione con le caratteristiche dei Comuni che vengono considerate invariabili nel tempo (come, per es., l'appartenenza ad una Regione o ad uno specifico *cluster*) o che possono cambiare in maniera molto lenta nel tempo o in modo esogeno rispetto alle decisioni dei Comuni (la presenza di alunni nelle scuole comunali, il trasporto scolastico di alunni disabili, l'intensità del servizio di refezione scolastica strettamente connesso all'attivazione delle diverse tipologie di classi – tempo pieno/prolungato e ordinario – stabilito al momento dell'iscrizione e che rimane pressoché costante per tutto il ciclo scolastico).

Altra grande novità della nuova metodologia approvata ha riguardato una migliore caratterizzazione del costo del servizio di trasporto scolastico, che ha permesso di far emergere un costo più elevato nel caso di utenti trasportati in assenza della scuola all'interno del singolo Comune rispetto al caso di trasporto scolastico laddove sia presente la scuola. Tale risultato sembrerebbe più verosimile rispetto al precedente modello di stima, dal momento che risulta plausibile ipotizzare che in presenza di maggiori distanze si registrino maggiori costi.

#### ***4.2. Modifica metodologica per la determinazione dei fabbisogni standard della funzione affari generali e polizia locale.***

I fabbisogni standard approvati dalla CTFS il 23 ottobre 2023 hanno previsto, oltre all'aggiornamento della banca dati, l'applicazione di una nuova metodologia di stima sia per le funzioni generali di amministrazione, di gestione e controllo sia per le funzioni di polizia locale.

I fabbisogni standard delle due funzioni oggetto di aggiornamento metodologico sono stati determinati utilizzando un modello di stima di tipo panel a due stadi, in analogia con quanto già effettuato a partire dal 2019.

Nel primo stadio, per entrambe le funzioni, viene stimato il modello di spesa unitaria per abitante ricorrendo allo stimatore panel a effetti fissi, considerando i dati di sette annualità (2013, 2015, 2016, 2017, 2018, 2019 e 2021). In particolare, per le funzioni generali di amministrazione, di gestione e di controllo, la spesa per abitante è stata messa in relazione alle unità immobiliari complessive, ai prezzi dei fattori produttivi e alle forme di gestione associata, mentre per le funzioni di polizia locale la spesa viene valutata rispetto a variabili quali i prezzi dei fattori produttivi, i fattori esogeni di carico, il numero dei pendolari giornalieri entranti al netto di quelli uscenti, le forme associate.

Nel secondo stadio gli effetti fissi stimati nel primo stadio sono stati analizzati in funzione delle caratteristiche dei Comuni che possono considerarsi di tipo *time-invariant* o comunque strutturali e, quindi, caratterizzate da variazioni molto lente nel tempo. Per entrambe le funzioni rientrano tra queste l'appartenenza regionale, l'appartenenza ai *cluster* (raggruppamenti dei Comuni simili per specifiche caratteristiche) e il contesto territoriale in cui vengono erogati i servizi da parte dei Comuni (ad esempio il livello di rischio sismico o gli addetti dei servizi di alloggio e ristorazione per le funzioni generali di amministrazione, di gestione e di controllo e la lunghezza delle strade, la densità abitativa e il numero di giornate di mercato per le funzioni di polizia locale).

Con l'applicazione degli aggiornamenti metodologici vigenti dal 2024, è stato aggiornato il peso che le funzioni generali di amministrazione, gestione e controllo assumono nella composizione del fabbisogno standard complessivo, incrementando dal 70% al 90,86% la quota del fabbisogno dell'amministrazione generale inclusa in perequazione, in quanto di pertinenza delle funzioni fondamentali. La CTFS ha programmato di implementare questo aggiustamento gradualmente, fino

a stabilizzarlo entro il 2028. Attraverso l'analisi dei dati finanziari riclassificati dai Comuni è emerso, infatti, che le funzioni fondamentali rappresentano, in media, oltre il 90% delle attività complessive dei Comuni. A fronte di questa evidenza, si è reso necessario includere nella composizione del fabbisogno standard complessivo una quota del fabbisogno delle funzioni di amministrazione coerente, non inferiore al 90%, superando l'obsoleto parametro del 70% utilizzato nell'impianto metodologico del 2016. Questo aggiornamento metodologico è significativo, perché rende la struttura dei fabbisogni standard più aderente alla realtà dei Comuni e migliora l'equità dei trasferimenti perequativi, aumentando la quota di fabbisogno associata all'amministrazione, a beneficio soprattutto dei Comuni più piccoli dove le funzioni amministrative svolgono un ruolo centrale.

#### **4.3. I fabbisogni standard, parametri in continua evoluzione; le parti da completare.**

Gli aggiornamenti e le modifiche delle note metodologiche di questi ultimi anni hanno previsto una serie di evoluzioni che periodicamente hanno mutato i fabbisogni standard comunali, rendendoli uno strumento vivo e sempre aderente alle caratteristiche dei territori. È possibile ripercorrere brevemente la strada compiuta sino ad oggi identificando di seguito le tappe fondamentali (per il dettaglio sullo stato dell'arte della metodologia dei fabbisogni standard si rimanda alla Tabella 2).

Le nuove metodologie applicate a partire dal 2017, con l'utilizzo di dati panel, hanno permesso di determinare fabbisogni standard che colgono meglio le esigenze dei vari enti e dei diversi territori.

La funzione trasporto pubblico locale (TPL) è oggi rimasta l'ultima in attesa di aggiornamento metodologico; la mancata revisione metodologica è da attribuirsi principalmente alle ambiguità non ancora sciolte in merito alla definizione dei LEP per questa funzione. Da un lato, infatti, l'art. 9, c. 1 lett. f, della legge 42/2009 prevede, tra i principi della delega, la definizione delle modalità per cui le quote del fondo perequativo per le spese di parte corrente per il trasporto pubblico locale siano assegnate in modo da ridurre adeguatamente le differenze tra i territori con diverse capacità fiscali per abitante e, per le spese in conto capitale, tenendo conto del fabbisogno standard di cui è assicurata l'integrale copertura; in coerenza con tale disposizione, l'art. 14 del d.lgs. 68/2011 ha inserito il TPL di parte corrente tra le funzioni non LEP. Dall'altro lato, però, l'art. 8, c. 1, lett. c), della medesima legge 42/2009 prevede, tra i principi della delega, la definizione delle modalità per cui per la spesa per il trasporto pubblico locale, nella determinazione dell'ammontare del finanziamento, si tiene conto della fornitura di un **livello adeguato del servizio** su tutto il territorio nazionale nonché dei costi standard, e tale indicazione **potrebbe indurre a ritenere il TPL di parte corrente un ambito intermedio tra LEP e non LEP**. La questione, oggetto di discussione anche per ciò che concerne il tema della fiscalizzazione del Fondo per il finanziamento del TPL (v. *supra*, *sub* 3.1), va risolta in sede tecnico-politica, prima di intraprendere in modo efficace un percorso di aggiornamento metodologico.

Una problematica emersa nel corso dell'approvazione dei fabbisogni standard comunali in CTFS è stata quella dello spopolamento di alcuni Comuni delle aree interne e di alcuni territori. Per affrontare questo tema, Sose prima e Sogei adesso, hanno proposto delle soluzioni metodologiche che danno minore peso alla variabile del numero degli abitanti. In CTFS non si è ancora riusciti a trovare una soluzione condivisa, ma tale problematica andrà affrontata.

Si ricorda, infine, che, come accennato *sub* 3, anche le Regioni a statuto speciale e le Province autonome di Trento e di Bolzano sono coinvolte nel processo di attuazione del federalismo fiscale. L'art. 27 della legge 42/2009, infatti, prevede che esse concorrano agli obiettivi di finanza pubblica e di solidarietà secondo criteri e modalità stabiliti dalle norme di attuazione dei rispettivi statuti e

secondo il principio del graduale superamento del criterio della spesa storica a favore del fabbisogno standard (per il finanziamento dei LEP e delle funzioni fondamentali degli enti locali) o della perequazione della capacità fiscale (per le altre funzioni) (c. 1). Esso stabilisce altresì che le suddette norme di attuazione tengano conto, tra l'altro, della necessaria copertura del fabbisogno standard per il finanziamento dei LEP (c. 2).

L'art. 31, c. 3 d.lgs. n. 68 del 2011 ha quindi esteso agli enti locali delle Autonomie speciali, sulla base della peculiare modalità di coordinamento della finanza pubblica di cui al citato art. 27, c. 2 della legge n. 42 del 2009, l'applicazione delle disposizioni relative alla raccolta dei dati inerenti al processo di definizione dei fabbisogni standard, a fini esclusivamente conoscitivi e statistico-informativi.

Più di recente, infine, l'art. 1, c. 807 della legge n. 178 del 2020 ha stabilito che le Regioni a statuto speciale e le Province autonome concordano con lo Stato le azioni necessarie affinché gli enti locali del proprio territorio partecipino alle rilevazioni in materia di determinazione dei costi e dei fabbisogni standard.

La prima Regione che ha assoggettato i propri enti locali ai questionari di rilevazione è stata la Regione siciliana (art. 1, c. 513 legge n. 232 del 2016). Sul punto va precisato che ciò non ha avuto un impatto sul calcolo del riparto del FSC (per il quale si procede con il criterio della spesa storica), ma si tratta comunque di uno strumento di cui i Comuni siciliani si possono utilmente avvalere per la verifica della propria azione amministrativa, alla stregua di un benchmark rispetto ai livelli di spesa medi di Comuni simili per caratteristiche socioeconomiche sia della Regione siciliana sia delle Regioni a statuto ordinario.

La CTFS ha avviato nei mesi scorsi le preliminari interlocuzioni tecniche anche con le altre Autonomie speciali, al fine di concordare i tempi e le modalità della rilevazione dei costi e dei fabbisogni standard dei rispettivi enti locali.

## **5. Gli effetti prodotti dai meccanismi perequativi nel FSC.**

### ***5.1 – Effetto perequativo e componenti della dotazione netta del FSC.***

Come accennato *sub* 2, in base ai principi costituzionali (art. 119 Cost.) il finanziamento dei Comuni è fondato prevalentemente su entrate proprie e compartecipazioni, garantendo un alto grado di autonomia e decentramento. A queste risorse si aggiungono i trasferimenti perequativi senza vincolo di destinazione determinati, per i 6562 comuni delle Regioni ordinarie, in base alla differenza tra i fabbisogni standard e le capacità fiscali all'interno del FSC, fondo istituito ai sensi dell'articolo 1, comma 448, della legge 11 dicembre 2016, n. 232. Questo meccanismo di perequazione "standard" sta gradualmente sostituendo il meccanismo di perequazione "storico" basato sulla invarianza delle risorse storiche post consolidamento fiscale. Il processo di transizione è iniziato nel 2015 con l'attribuzione del 10% dei trasferimenti perequativi su base standard, **nel 2024 questa quota è salita al 52,5%**. A legislazione vigente il processo di transizione salirà al 60% nel 2025 e terminerà con incrementi graduali nel 2030, quando il 100% dei trasferimenti perequativi verrà distribuito in base alla differenza tra fabbisogni standard e capacità fiscali, facendo scomparire il riferimento alle risorse storiche. Il 2024, quindi, ha segnato un passaggio importante nel processo di transizione, in quanto per la prima volta, come già rilevato, la componente perequativa standard ha superato quella storica.

**Nel FSC coesisteranno, sino al 2030, due meccanismi di riparto di natura redistributiva, entrambi operanti a risorse invariate, ovvero a c.d. “vincolo di bilancio chiuso”, nel processo di transizione<sup>6</sup>:**

- il primo, che porta alla definizione della **componente redistributiva storica**, basata sul criterio di invarianza delle risorse storiche di ogni Comune a seguito del passaggio da ICI a IMU;
- il secondo, che porta alla definizione della **componente redistributiva standard**, basata sulla perequazione delle risorse storiche in ragione della differenza tra i fabbisogni standard e delle capacità fiscali di ogni Comune.

La transizione tra le due componenti redistributive genera un effetto perequativo che alimenta flussi di risorse orizzontali all'interno del FSC, modificando le risorse storiche di riferimento di ogni Comune per effetto del passaggio dal criterio compensativo storico al criterio perequativo standard<sup>7</sup>.

Come si evince dalla Figura 1, dal 2015 al 2024, nei dieci anni di transizione dalla redistribuzione storica alla perequazione standard, si è assistito ad un riequilibrio delle risorse storiche che, in totale, ammontano a 13,9 miliardi di euro (278 euro per abitante) e si distribuiscono sul territorio come rappresentato nel cartogramma a) della Figura 1, prediligendo le aree montane ed interne lungo tutta la penisola.

Per effetto della perequazione standard, dal 2015 al 2024 le risorse storiche che si sono spostate orizzontalmente tra Comuni ammontano, complessivamente, a 734 milioni di euro (poco più del 5,3% in termini di risorse storiche). Come visualizzato nel cartogramma b) della Figura 1, l'effetto perequativo negativo ha interessato 3799 Comuni (in cui vive il 49% della popolazione) collocati principalmente nel centro nord e nelle aree interne della Penisola; si tratta in gran parte di aree caratterizzate da risorse storiche più alte della media. Parallelamente, dal 2015 al 2024, la perequazione ha portato ad un incremento delle risorse storiche di pari ammontare (734 milioni) a favore di 2763 Comuni (in cui vive il 51% della popolazione), collocati principalmente nel centro sud, nelle aree costiere lungo tutta la Penisola e nelle Alpi piemontesi; in gran parte si tratta di aree caratterizzate da risorse storiche più basse della media e caratterizzate da maggiore densità abitativa. È importante sottolineare che l'effetto perequativo è stato notevolmente mitigato in questi anni, sia per effetto dei correttivi operanti in via strutturale dal 2017, che per effetto delle risorse aggiuntive affluite a fronte del ristoro delle riduzioni *ex decreto-legge* 66/2014 a partire dal 2020. In totale è possibile stimare un ammorbidimento dell'effetto perequativo negativo vicino al 70%, con il risultato di rendere molto più graduale l'approdo a regime per i Comuni che devono arretrare maggiormente sul fronte delle risorse storiche, agevolando notevolmente l'assorbimento delle minori risorse nel processo ordinario di bilancio<sup>8</sup>.

Oltre alle componenti redistributive storiche e standard, nel FSC convivono cospicui flussi di **trasferimenti statali privi di natura perequativa, nonostante risultino non vincolati**. La presenza di questi trasferimenti pone, da un lato, un interrogativo circa l'aderenza di queste fonti all'art. 119

---

<sup>6</sup> Il meccanismo standard a regime godrà di un incremento di risorse pari a quasi 2 miliardi, a fronte dell'entrata a regime del finanziamento degli obiettivi di servizio nel comparto socio-educativo (servizi sociali, asili nido e trasporto alunni con disabilità), risorse che dal 2021 stanno affluendo ai Comuni con un canale speciale dedicato.

<sup>7</sup> L'effetto perequativo di ogni Comune corrisponde alla seguente formula: *Effetto perequativo = P\*(Componente redistributiva standard - Componente redistributiva storica)*, dove P è la percentuale di transizione (52,5% nel 2024).

<sup>8</sup> La mitigazione dell'effetto perequativo si stima in: 175 milioni provenienti, in via cumulata dal 2017 al 2024, dal correttivo di cui all'art. 1, c. 449 *d-bis* della legge 232/2016; 332 milioni provenienti nel 2024 dalla componente di correttivo relativa all'art. 1, c. 449 *d-quater* della legge 232/2016; per semplicità non si stima l'effetto proveniente dal correttivo di cui all'art. 1, c. 450 della legge 232/2016, in quanto di minore importo e variabile nel tempo, essendo soggetto a capienza nell'ambito delle risorse provenienti dai Comuni con effetto perequativo positivo.

Cost., secondo cui gli unici trasferimenti privi di vincolo di destinazione devono avere natura perequativa; dall'altro lato, mette in evidenza come la struttura complessiva del FSC abbia un carattere prevalentemente verticale. La componente non perequativa della dotazione netta comprende, **per un ammontare complessivo che supera i 2,3 miliardi di euro**, un insieme eterogeneo di voci attribuite con criteri diversi, che si sono stratificati nel corso degli anni. In particolare, si tratta: del ristoro IMU-TASI sull'abitazione principale corrispondente a 3,57 miliardi di euro; delle riduzioni di risorse *ex decreto* legge 66/2014 e legge 190/2014, comprensive di rettifiche corrispondenti 1,74 miliardi di euro; degli ulteriori correttivi volti ad attenuare le variazioni generate dalla transizione al meccanismo standard pari, in aggregato, a 25 milioni di euro; delle risorse aggiuntive per i piccoli Comuni pari a 5 milioni di euro; degli accantonamenti finali a scopo precauzionale corrispondenti a 5 milioni di euro; delle risorse aggiuntive previste dall'art. 1, c. 449, lett. d-*quater* della legge 232/2016 (pari a 499 milioni di euro nel 2024), rivolte per il 33% alla compensazione delle riduzioni di risorse *ex decreto* legge 66/2014 e per il restante 67% a compensazione degli effetti negativi derivanti dalla transizione al meccanismo standard.

La Figura 2 mostra, per l'intero comparto comunale, il livello della dotazione netta FSC e lo spaccato delle sue componenti registrato tra il 2015 e il 2030, mettendo in evidenza *in primis* quello che è accaduto tra il 2015 e il 2024 sulla base dei dati reali, a fronte delle evoluzioni metodologiche nel calcolo dei fabbisogni standard e delle capacità fiscali e dell'avanzamento del processo di transizione, arrivato al 52,5% del 2024.

Successivamente, la Figura 2 mostra una proiezione dell'andamento che la dotazione netta potrebbe avere tra il 2025 e il 2030, a completamento del processo transitorio, sulla base della normativa vigente e delle percentuali del processo di transizione. L'aggregato nazionale mette in evidenza il *trend* crescente dei trasferimenti generato a partire dal 2020 per effetto del ristoro delle riduzioni *ex decreto* legge 66/2014 e, dal 2021, per effetto delle risorse messe a disposizione per il finanziamento degli obiettivi di servizio che, dal 2021, portano ad un effetto perequativo positivo per l'intero comparto comunale, come evidenziato dalla distanza tra la linea continua dalla dotazione netta, che recepisce l'effetto della perequazione standard, e la linea tratteggiata che, invece, opera come controfattuale considerando solo le componenti storiche che escludono le risorse per gli obiettivi di servizio finanziati su base standard. È importante specificare che la componente relativa agli obiettivi di servizio è mantenuta all'interno della composizione della dotazione netta nonostante, a partire dal 2025, essa confluirà nel Fondo speciale per l'equità del livello servizi (istituito con la legge 213/2023, art.1, cc. 494-501 a seguito della sentenza n. 71 del 2023 della Corte costituzionale, su cui v. *infra*, sub 6.2). Questa scelta è dettata sia dalla necessità di mantenere una adeguata comparabilità dei flussi nel tempo, sia perché questi fondi sono destinati a rientrare nella composizione del FSC tra il 2029 e il 2031, a completamento del periodo di implementazione degli obiettivi di servizio nelle aree svantaggiate.

La Figura 2 mette in luce, inoltre, il peso esercitato dai trasferimenti erogati senza vincoli di destinazione ma con criteri non perequativi e, quindi, non conformi con l'art. 119 Cost.. Si nota come questi trasferimenti **corrispondono, nel 2024, al 65% della dotazione netta FSC**. La percentuale dei trasferimenti attribuiti con criteri perequativi standard, invece, raggiunge il 35% della dotazione netta FSC nel 2024 fermandosi, a regime nel 2030, al 64% (si veda il pannello b) della Figura 2), obiettivo importante da raggiungere ma lontano dal 100% richiesto dalla completa attuazione dei principi del federalismo fiscale.

A fronte di queste evidenze, per raggiungere il 100% dei trasferimenti FSC attribuiti con criteri perequativi, **nei prossimi anni bisognerà affrontare il tema della standardizzazione della cospicua parte di trasferimenti erogati con criteri diversi dalla differenza tra fabbisogni standard e capacità fiscali.**

La Tabella 3 riporta uno spaccato della distribuzione territoriale della dotazione netta del FSC 2024, delle sue quattro componenti (storica, standard, per obiettivi di servizio e non perequativa) e dell'effetto perequativo (ovvero la variazione delle risorse storiche intercorsa dal 2015 al 2024 per il passaggio dalla redistribuzione storica alla redistribuzione standard). I Comuni sono aggregati per Regione, quindi non emerge l'eterogeneità all'interno dei territori regionali. Però, dal confronto degli aggregati regionali emerge in modo immediato l'eterogeneità nella distribuzione territoriale delle varie voci che compongono i flussi perequativi.

Analizzando le prime colonne della Tabella 3, si ricava che nel 2024 la componente redistributiva storica corrisponde in totale a 518 milioni di euro (10 euro per abitante), la componente redistributiva standard ammonta in totale a 573 milioni di euro (11 euro per abitante). Entrambe le componenti redistributive presentano, tendenzialmente, valori negativi nelle Regioni del nord e positivi nelle Regioni del centro-sud, dando evidenza di come la perequazione abbia una chiara direttrice che porta risorse dal nord verso sud. Di matrice totalmente diversa è la distribuzione territoriale della componente non perequativa che, in aggregato, ammonta a 2,3 miliardi di euro (47 euro per abitante) e presenta i valori più alti nei Comuni delle Regioni settentrionali fotografando, di fatto, il maggiore gettito riscosso in questa area del Paese nella tassazione immobiliare delle abitazioni principali abolita nel 2016. La distribuzione della componente relativa agli obiettivi di servizio, anche se in misura molto meno marcata di quella perequativa, presenta una chiara distribuzione a favore dei Comuni delle Regioni meridionali.

L'ultima parte della Tabella 3 mette in risalto la distribuzione dell'effetto perequativo (senza considerare la mitigazione proveniente dai correttivi, che è invece inclusa nelle risorse non perequative), ovvero la variazione che le risorse storiche hanno subito a seguito del passaggio dalla componente redistributiva storica alla componente redistributiva standard. In primo luogo, è importante evidenziare come le risorse storiche non presentano una matrice territoriale nord-sud, anzi, in aggregato i valori più elevati si registrano in Liguria con 383 euro per abitante, mentre i valori più bassi si registrano in Puglia con 246 euro per abitante. Questa distribuzione delle risorse storiche contribuisce, in modo intuitivo, a spiegare la direzione territoriale seguita dai flussi perequativi e, in particolare, la presenza di effetto perequativo positivo, in generale, per i Comuni del centro-sud e negativo per quelli delle Regioni settentrionali. Se si guarda la colonna dell'effetto perequativo, emerge in modo chiaro il riequilibrio delle risorse storiche esercitato dalla perequazione.

### ***5.2. Analisi del grado di orizzontalità nella perequazione comunale.***

Un aspetto controverso della struttura dei flussi perequativi del FSC è rappresentato dal loro carattere parzialmente orizzontale, che porta alcuni Comuni a versare risorse al Fondo piuttosto che a riceverne, in virtù di trasferimenti perequativi negativi. Spesso si pone l'accento su questa caratteristica della perequazione comunale come un elemento di non aderenza del sistema al dettato costituzionale e ai principi attuativi previsti dalla legge 42/2009. Questa conclusione non pare corretta, in quanto nasce dall'idea che la perequazione comunale debba seguire una impostazione perfettamente verticale come previsto per il comparto sanitario delle Regioni, dove tutte le Regioni ricevono una quota del Fondo sanitario nazionale, ad esclusione della più ricca che si trova a finanziare tutto il suo fabbisogno sanitario con risorse proprie.

Premesso che la Costituzione non sembra entrare nel dettaglio tecnico della struttura dei flussi perequativi, prescrivendone una struttura perfettamente verticale piuttosto che orizzontale o mista, dalla legge 42/2009 emerge una impostazione diversa per la struttura del fondo perequativo delle Regioni rispetto a quello degli enti locali.

Per le Regioni, all'art. 9 della legge 42/2009 si fa esplicito riferimento all'istituzione di un fondo perequativo statale di carattere verticale, prevedendo il pareggio tra fabbisogno di spesa e capacità fiscale per la Regione più ricca e trasferimenti perequativi positivi per tutte le altre.

Per quanto riguarda gli enti locali, invece, l'art. 13 della legge 42/2009, oltre a prevedere un ruolo attivo delle Regioni nella determinazione dei flussi perequativi (mai implementato), lascia aperte varie soluzioni circa la struttura verticale oppure orizzontale del meccanismo di perequazione. Per il finanziamento delle funzioni fondamentali, si prevede che a livello di comparto la dimensione del fondo debba essere uguale alla differenza tra il totale dei fabbisogni standard per le medesime funzioni e il totale delle entrate standardizzate, senza escludere, però, la possibilità che, per gli enti più ricchi, le entrate possano superare i fabbisogni generando trasferimenti negativi. Inoltre, per le funzioni diverse da quelle fondamentali, la perequazione deve essere rivolta a ridurre le differenze tra le capacità fiscali facendo emergere, così, in modo naturale, il carattere della orizzontalità dei trasferimenti. In definitiva, quindi, per gli enti locali la centralità delle entrate proprie come fonte di finanziamento delle spese, sancita dai principi costituzionali, avalla quantomeno la legittimità di un sistema misto.

D'altro canto, a conferma della legittimità del sistema di perequazione misto sviluppatosi nel comparto comunale è intervenuta di recente la Corte costituzionale la quale, nel rigettare un ricorso proposto dalla Regione Liguria, con la **sentenza n. 63 del 2024** ha ribadito che **il FSC non deve necessariamente seguire un modello di perequazione esclusivamente verticale**, come sostenuto dalla ricorrente. Con il ricorso si impugnavano, infatti, le disposizioni che incrementano la dotazione finanziaria del FSC per il 2023, sostenendo che non erano sufficienti a mitigare gli effetti negativi di un sistema di perequazione orizzontale, che distribuisce le risorse basandosi su fabbisogni standard e capacità fiscali dei Comuni, piuttosto che su interventi diretti dello Stato per equilibrare disuguaglianze specifiche. La Corte ha sottolineato che un modello di perequazione integralmente verticale, in quanto fondato esclusivamente sullo stanziamento di risorse statali, "è infatti espressamente imposto solo dall'art. 119, quinto comma, Cost., il quale attribuisce chiaramente allo «Stato» il compito di destinare «risorse aggiuntive» e di effettuare interventi speciali a favore di «determinati» enti territoriali, quando lo richiedano, tra l'altro, gli obiettivi di promuovere lo sviluppo economico, di coesione e solidarietà sociale, di rimuovere gli squilibri economici e sociali, o infine, di garantire l'effettivo esercizio dei diritti della persona" (3.4 cons. dir.). La Corte ha riconosciuto che il modello di perequazione orizzontale ha portato a determinate criticità, amplificando alcune disfunzioni nella distribuzione delle risorse tra i Comuni; tuttavia, ha anche rilevato che gli interventi normativi degli ultimi anni, attraverso la progressiva ricostituzione della componente verticale del FSC (cui contribuisce anche la disposizione impugnata), hanno attenuato tali disfunzioni. Dalle argomentazioni sviluppate dalla Corte si ricava che il modello perequativo orizzontale non viola di per sé i principi costituzionali, ma solo allorché si provi che esso pregiudica l'autonomia finanziaria degli enti territoriali e la possibilità di assicurare il regolare svolgimento delle funzioni loro attribuite dalla legge.

La Figura 3 restringendo il perimetro dell'analisi ai Comuni delle Regioni ordinarie, mostra quanto pesano effettivamente i flussi orizzontali nel FSC. Nel 2024 il flusso orizzontale, ovvero i versamenti

che un gruppo di Comuni ha fatto a favore del Fondo, risulta pari a 621 milioni di euro, a fronte di un flusso verticale (finanziato direttamente dal bilancio dello Stato) di 3036 milioni di euro. Il flusso orizzontale era di 812 milioni nel 2014, quando non era ancora iniziata la transizione verso la perequazione standard, e a legislazione vigente nel 2030 tenderà a rimanere abbastanza simile a quello del 2024, nonostante l'incremento della componente verticale che supererà a legislazione vigente 5 miliardi di euro nel 2030. Quindi, la componente orizzontale pesava il 21% dei trasferimenti FSC nel 2014 e scenderà all'11% nel 2030, considerando la legislazione vigente.

Come riportato nella Figura 4, i Comuni delle Regioni ordinarie che alimentano i flussi orizzontali della perequazione nel 2024 sono 363 (Comuni con una dotazione netta negativa). Si tratta degli enti che presentano una dotazione netta FSC negativa, localizzati principalmente nel nord della Penisola, lungo le coste e alcune zone montane interne ad alto carattere turistico; in molti casi si tratta di enti caratterizzati da un'alta incidenza delle seconde case. I Comuni che, invece, beneficiano di un trasferimento positivo dal Fondo sono quelli che presentano una dotazione netta FSC positiva; si tratta della grande maggioranza degli enti, 6199, localizzati lungo tutta la Penisola. L'intensità della dotazione netta positiva, in euro per abitante, risulta più forte nei territori del centro-sud e nelle aree interne montane prive di grande attrattività turistica.

In conclusione, la Tabella 4 produce una simulazione, a legislazione vigente, dell'effetto perequativo residuo, corrispondente quante risorse verranno movimentate orizzontalmente nel FSC comunale dal 2025 al 2030 a completamento del processo di transizione. In particolare, nella simulazione si considerano:

- l'avanzamento del target perequativo e dell'incremento della quota di perequazione;
- l'aggiornamento dei coefficienti di riparto per riflettere il nuovo peso della funzione affari generali;
- la revisione della capacità fiscale a seguito dell'aggiornamento della metodologia relativa alla capacità fiscale residua;
- l'impatto dei correttivi volti a mitigare le perdite di risorse in capo ai Comuni con effetto perequativo negativo;
- l'impatto dei correttivi per i piccoli Comuni;
- la simulazione dell'impatto del decreto legge 66/2014, mantenendo costante la quota già destinata in aggregato al ristoro del taglio per l'anno 2024, seguendo l'interpretazione normativa adottata nel 2023.

In totale, dal 2025 al 2030 si prevede che verranno movimentati complessivamente 647 milioni di euro.

## **6. Il processo di convergenza verso i LEP per il comparto comunale.**

### **6.1. Gli obiettivi di servizio-LEP per il comparto comunale.**

A partire dalla legge di bilancio per il 2021 (art. 1, cc. 791-792 della legge 178/2020), la dotazione del FSC è stata incrementata con la finalità di finanziare i fabbisogni aggiuntivi per garantire il raggiungimento di un livello dei servizi sociali adeguato e uniforme per i Comuni delle Regioni ordinarie. Con la legge di bilancio per il 2022 (art. 1, c. 172 e c. 174 della legge 234/2021) sono stati previsti gli obiettivi di servizio e i LEP per i servizi di asilo nido e di trasporto studenti con disabilità ed è stato definito un incremento del FSC finalizzato a finanziare il potenziamento dei servizi previsti

dai livelli obiettivo e dai LEP. La legge 234 ha anche previsto, all'art. 1, c. 563, l'applicazione degli obiettivi di servizio, con relative risorse, anche per i Comuni della Regione Siciliana e della Sardegna.

La tabella 5 che segue rappresenta le risorse assegnate per i diversi obiettivi di servizio/LEP nel periodo che va dal 2022 al 2030 e a seguire.

### ***6.1.1. Gli obiettivi di servizio per il potenziamento dei servizi sociali.***

Gli obiettivi di servizio per il potenziamento dei servizi sociali sono stati tarati sul livello di spesa; un Comune risulta sopra obiettivo quando la sua spesa, destinata ai servizi sociali, è pari o superiore al fabbisogno standard monetario stimato. Gli enti che hanno un livello di spesa inferiore al fabbisogno standard stimato dovranno, nel corso degli anni, incrementare il loro livello di spesa storico in modo da raggiungere il livello obiettivo. L'incremento annuo, per i Comuni sotto obiettivo, dovrà essere almeno pari alle risorse aggiuntive assegnate. L'allocazione delle risorse aggiuntive è sottoposta a una rendicontazione obbligatoria.

Il fabbisogno standard monetario per la funzione sociale di ciascun Comune è stato determinato applicando il rispettivo coefficiente di riparto al totale delle risorse, storicamente destinate al sociale, rapportate alla perequazione e progressivamente incrementate delle risorse assegnate dalle leggi 178/2020 e 234/2021. I valori dei fabbisogni standard monetari, definiti in questo modo, corrispondono ai livelli di spesa standard che i Comuni sono in grado di finanziare con le entrate proprie, a sforzo fiscale standard, integrate con i trasferimenti perequativi del FSC.

I Comuni sotto obiettivo possono raggiungere l'obiettivo avvalendosi di diverse opzioni, innanzitutto assumendo assistenti sociali e/o altre figure professionali, necessarie per lo svolgimento del servizio, e/o incrementando il numero di utenti serviti e/o potenziando la quantità e la qualità degli stessi.

### ***6.1.2. Obiettivi di servizio per il potenziamento degli asili nido.***

L'asilo nido è un servizio educativo e sociale di interesse pubblico rivolto ai bambini in età tra 3 e 36 mesi. Tale servizio viene considerato nella funzione sociale dei Comuni sia dal d. lgs. 216/2010, sia dalle regole di contabilizzazione dei bilanci, mentre il d. lgs. 65/2017 lo integra nel comparto istruzione come parte del sistema integrato 0-6 anni.

Il servizio di asili nido, più di altri, fornisce un quadro generale della grande differenziazione tra i territori. La forte eterogeneità territoriale nell'offerta del servizio e un livello complessivo di copertura di asili nido molto al di sotto degli standard europei, hanno palesato la necessità di un intervento dello Stato con risorse pubbliche verticali. Da queste evidenze ha preso spunto il decisore politico per inserire le risorse aggiuntive collegate al raggiungimento degli obiettivi di servizio (art. 1, c. 172 della legge 234/2021).

Per finanziare gli obiettivi di servizio, il FSC è stato incrementato in misura pari a 120 milioni di euro nell'anno 2022, a 175 milioni di euro nell'anno 2023, a 230 milioni di euro nell'anno 2024, a 300 milioni di euro nell'anno 2025, a 450 milioni di euro nell'anno 2026 e a 1.100 milioni di euro annui a decorrere dal 2027.

Il raggiungimento degli obiettivi si esplicherà attraverso l'incremento dell'offerta da parte dei Comuni nei quali il servizio, pubblico e privato, risulta inferiore all'obiettivo di copertura del 33% della popolazione in età 3-36 mesi.

Per individuare i Comuni che necessitano dell'intervento pubblico, è stata determinata la percentuale di copertura del servizio degli asili nido pubblici e privati con riferimento all'anno 2018. Sono confluiti in tale calcolo il numero di utenti di nidi e micronidi comunali in gestione diretta ed esternalizzata, i posti autorizzati per nidi e micronidi privati e, infine, i posti autorizzati privati e pubblici per le sezioni primavera. Il valore della popolazione di riferimento utilizzato per il calcolo della percentuale di copertura è rappresentato dalla media per gli anni 2017, 2018 e 2019 della popolazione in età 3-36 mesi (popolazione target). La Tabella 6 riporta i dati sull'offerta pubblica e privata del servizio di asili nido nel 2018 per Regione di appartenenza. La tabella mostra come l'offerta del servizio pubblico e privato sia molto esigua nei Comuni delle Regioni Campania, Calabria e Sicilia e nei Comuni più piccoli, mentre sia molto più alta nelle regioni Lazio, Emilia-Romagna e Toscana.

Determinato il numero di utenti aggiuntivi necessari per raggiungere il livello del servizio pari al 33% della popolazione target di ogni Comune, si è individuato il livello di fabbisogno standard pro-utente da prendere a riferimento per il finanziamento degli utenti aggiuntivi. Tale valore, che ammonta a 7.668 euro per nuovo utente, appare coerente con il valore medio del costo standard per bambino servito risultante dai fabbisogni standard per i Comuni delle Regioni ordinarie (circa 9.200 euro per utente), tenendo conto di un valore della compartecipazione da parte delle famiglie che hanno accesso all'importo minimo del bonus riconosciuto dall'INPS in base alle norme vigenti (1.500 euro annui ex art. 1, c. 355 della legge 232/2016).

L'assegnazione degli utenti obiettivo e delle relative risorse è stata proporzionata in base alle risorse assegnate dall'art. 1, c. 172 della legge 234/2022. A partire dal 2027, con la disponibilità del finanziamento a regime (1.100 milioni di euro annui), il gap rispetto all'obiettivo del 33% di copertura sarà integralmente colmato, in ogni Comune. I Comuni devono predisporre ogni anno una scheda di monitoraggio e i Comuni ai quali è stato assegnato un obiettivo, insieme al monitoraggio devono compilare una scheda di rendicontazione dove dichiarano se hanno raggiunto l'obiettivo o meno.

### ***6.1.3. Obiettivi di servizio per il trasporto studenti con disabilità.***

I servizi di supporto all'istruzione di competenza dei Comuni (scuola dell'infanzia, primaria, secondaria di 1° grado), sono i seguenti: la messa a disposizione dei fabbricati scolastici e la relativa manutenzione, il trasporto studenti, il servizio di refezione, l'assistenza/trasporto studenti con disabilità e altri servizi complementari (per es. centri estivi e pre-post scuola).

Tra i diversi servizi a supporto della scuola dell'obbligo, a carico dei Comuni, quello del trasporto studenti con disabilità è sicuramente il servizio che più di altri incide sui diritti civili e sociali degli studenti.

Per tale motivo il legislatore, considerata la differenziazione del livello dei servizi tra i diversi enti, ha individuato la necessità di definire degli obiettivi di servizio, nella prima fase applicativa, per arrivare nel corso di alcuni anni alla definizione di un LEP. L'art. 1, c. 174 della legge 234/2021, ha definito le risorse per garantire il potenziamento del servizio del trasporto scolastico di studenti con disabilità e il percorso per arrivare alla determinazione dei LEP. La norma prevede uno stanziamento di 80 milioni di euro per il 2024, con un incremento progressivo fino a raggiungere i 120 milioni di euro, a partire dal 2027, a favore dei Comuni delle Regioni ordinarie, della Regione Siciliana e della Sardegna.

Gli obiettivi di servizio, come di seguito definiti, sono stati individuati prendendo a riferimento il costo medio marginale degli utenti con disabilità trasportati della scuola dell'infanzia, primaria e secondaria di primo grado, sommato al costo medio marginale del generico utente trasportato, nei Comuni con presenza di plessi scolastici, desunti dalla metodologia in vigore per la stima dei fabbisogni standard della funzione di istruzione pubblica.

Per stabilire il numero di utenti con disabilità in età scolastica trasportati dal Comune si è considerato il dato dichiarato dal Comune stesso, o dalla forma di gestione associata, nel questionario per i fabbisogni standard, con riferimento all'anno contabile 2018, e si è messo a rapporto con il numero di alunni con disabilità frequentanti gli ordini di scuola interessati desunti da fonte Ministero dell'Istruzione.

Per i Comuni della Sardegna, non essendo disponibile il dato dei fabbisogni standard, è stato assegnato un valore minimo pari al rapporto tra il numero di utenti con disabilità trasportati e il numero degli alunni con disabilità fornito dal Ministero dell'Istruzione utilizzato per il calcolo dei fabbisogni standard.

Considerando le risorse a disposizione, è stata calcolata la percentuale di copertura dell'11,59% degli utenti con disabilità in età scolastica trasportati rispetto al totale degli alunni con disabilità, quale obiettivo di servizio per il 2024.

Rispetto alla metodologia utilizzata negli anni precedenti, la CTFS ha deciso di lasciare fissa la percentuale di copertura obiettivo già individuata per il 2023, pari all'11,59%, e di ripartire le risorse previste per l'anno 2024 anche sulla base di quanto dichiarato dal Comune con il monitoraggio delle risorse assegnate per il 2022. Nello specifico, sono stati considerati i maggiori studenti con disabilità, bisognosi di un servizio dedicato, segnalati dai Comuni attraverso le rendicontazioni dell'annualità 2022.

Questa innovazione metodologica è stata adottata affinché le maggiori risorse per il servizio di trasporto scolastico di studenti con disabilità siano richieste dal Comune sulla base delle reali necessità del territorio, compilando con la massima cura la relativa relazione di monitoraggio e rendicontazione.

Il costo unitario di riferimento, a partire dal 2024, è pari a 4.625,39 euro ed è stato calcolato come somma del costo di trasporto di un utente nel Comune in cui è presente il plesso statale e comunale (486,60 euro) e del costo di trasporto di un utente con disabilità della scuola d'infanzia, primaria e secondaria di primo grado (pari a 4.138,79 euro).

In caso di un numero di utenti da riconoscere, per il raggiungimento del valore di riferimento per il primo anno, inferiore all'unità, si è proceduto al riconoscimento di una intera unità, in modo da garantire un livello di risorse adeguato all'espletamento del servizio. Nel caso, invece, di un numero di utenti aggiuntivo superiore all'unità, sono stati effettuati arrotondamenti per difetto o per eccesso riconoscendo comunque un numero intero di utenti destinati al potenziamento del servizio considerato.

Il numero di Comuni finanziati nel 2024 è 5.192, pari a circa il 71% del totale dei Comuni appartenenti alle Regioni ordinarie, alla Sardegna e alla Sicilia. Tali enti ricevono nel 2024 le risorse nella misura di 80 mln di euro per incrementare di 18.219 utenti il servizio di trasporto scolastico disabili, nel corso dell'anno (Tabella 7).

I Comuni dovranno compilare ogni anno una scheda di monitoraggio; i Comuni ai quali è stato assegnato un obiettivo, insieme al monitoraggio, devono compilare una scheda di rendicontazione dove dichiarano se hanno raggiunto l'obiettivo o meno.

Nell'audizione dell'AD di Sogei s.p.a., Cristiano Cannarsa, del 10 aprile 2024, sono stati presentati i risultati dei monitoraggi relativi all'annualità 2022 degli obiettivi di servizio del sociale, degli asili nido e del trasporto studenti con disabilità e a essa quindi si rinvia.

## ***6.2. La sentenza n. 71 del 2023 della Corte costituzionale e il seguito legislativo.***

Con riferimento alle disposizioni che hanno incrementato il FSC per le finalità sopra illustrate, è intervenuta la **sentenza della Corte costituzionale n. 71 del 2023** che, pur dichiarando inammissibili le questioni di legittimità prospettate in relazione a tali disposizioni, ha raccomandato al decisore politico di intervenire per correggere la struttura del Fondo così realizzata. La Corte ha **criticato l'inserimento nel FSC di trasferimenti perequativi aventi carattere vincolato**, poiché specificamente finalizzati al raggiungimento di determinati livelli di prestazioni (obiettivi di servizio) per una serie di servizi comunali di grande rilievo. Ciò ha realizzato, secondo la Corte, "all'interno dell'unico FSC storicamente esistente, **un'ibridazione estranea al disegno costituzionale dell'autonomia finanziaria**, il quale, a tutela dell'autonomia degli enti territoriali, mantiene necessariamente distinte le due forme di perequazione", ovvero quella "ordinaria" di cui all'art. 119, c. 3, che è senza vincoli di destinazione e quella "speciale" di cui all'art. 119, c. 5 Cost., che è invece vincolata.

Tale ibridazione inoltre, secondo la Corte, ha prodotto un'**ulteriore distorsione**: le risorse relative alla componente speciale collocate all'interno del FSC non sono state assistite da coerenti meccanismi per l'effettivo raggiungimento dei LEP al contempo fissati. Infatti, poiché la componente perequativa speciale è stata innestata nell'ambiente normativo tipico di quella ordinaria – volta a premiare l'autonomia e priva di vincoli di destinazione – **non sono stati previsti gli strumenti necessari per assicurare il raggiungimento degli obiettivi**. La Corte, più specificamente, ha ritenuto non coerente con l'art. 120, c. 2 Cost., la sanzione per cui, a fronte del mancato raggiungimento degli obiettivi di servizio a cui queste risorse sono vincolate, ne disponeva la restituzione al bilancio statale, invece che prevedere un intervento sostitutivo dello Stato.

La sentenza, quindi, ha indotto il legislatore a due interventi: lo spostamento delle risorse aggiuntive sopra richiamate fuori dal FSC; la previsione del commissariamento del Comune che non raggiunge gli obiettivi di servizio.

Con la legge di bilancio per 2024 (legge 213/2023, art.1, cc. 494-501), il Parlamento ha dato una puntuale risposta alle indicazioni della Corte costituzionale, prevedendo una distinzione (a decorrere dal 2025) tra le risorse senza vincolo di destinazione assegnate al FSC e quelle vincolate al raggiungimento degli obiettivi di servizio, prevedendo l'istituzione del nuovo Fondo speciale per l'equità del livello servizi (FOSPEL). La Tabella 8 mostra la dinamica di alimentazione del FOSPEL a partire dal 2025 con una dotazione complessiva di 858,9 milioni di euro, sino a raggiungere a regime una dotazione complessiva di 1.983,90 milioni di euro.

Sempre in osservanza della sentenza della Corte costituzionale, il Parlamento ha previsto l'abolizione degli obblighi di restituzione allo Stato dei fondi aggiuntivi in caso di mancato raggiungimento degli obiettivi di servizio annuali. Alla sanzione economica viene sostituita l'attivazione di un potere sostitutivo del Ministero dell'Interno, attraverso la nomina del Sindaco come commissario. Il recupero delle somme a favore dello Stato rimane limitato ai soli casi in cui il Comune certifichi l'assenza di utenti potenziali del servizio oggetto dell'inutilizzo delle risorse assegnate.

Una caratteristica importante del FOSPEL è rappresentata dalla sua temporaneità, che rende questo intervento speciale pienamente coerente con l'impianto costituzionale relativo agli artt. 117, 119 e 120 Cost.. Come mostrato nella Tabella 8, le risorse scorporate dall'FSC e fatte confluire verso il FOSPEL a partire dal 2025 ritorneranno nel FSC tra il 2029 e il 2031, anno in cui il FOSPEL cesserà di esistere. In particolare, come descritto nella Tabella 8, nel 2029 si considera concluso il processo di monitoraggio degli obiettivi di servizio per gli asili nido (1100 milioni) e il trasporto degli alunni con disabilità (120 milioni), nel 2031 si concluderà il processo di monitoraggio relativo alla realizzazione degli obiettivi di servizio nel settore sociale (763,9 milioni).

È fisiologico il ritorno di queste risorse nel FSC, in quanto, con il completamento dei vari programmi di convergenza, viene meno il vincolo di destinazione e le risorse devono essere inglobate nel meccanismo ordinario di perequazione, mantenendo attivo solo il monitoraggio sul raggiungimento dei LEP in capo a tutti i comuni. In altri termini, il sistema generale di finanziamento delle funzioni comunali sarebbe a quel punto comprensivo delle mancanze individuate con gli obiettivi di servizio e il mantenimento dei livelli raggiunti sarebbe assicurato dall'ordinario sistema di perequazione del FSC.

### ***7. Considerazioni di sintesi. Il potenziamento del ruolo della CTFS nell'attuazione del federalismo fiscale, come strumento per perseguire l'uguaglianza nel godimento dei diritti e il buon governo delle risorse pubbliche.***

Dalla disamina che precede, si evince il ruolo che la CTFS ha progressivamente e in concreto assunto nel processo di attuazione del federalismo fiscale.

Rispetto a quanto in origine contemplato dalla legge 42/2009 e dai successivi decreti di attuazione, è opportuno in conclusione segnalare gli ulteriori compiti assegnati dal legislatore alla CTFS, che indicano non solo un potenziamento del suo ruolo in termini quantitativi, ma altresì un progressivo sviluppo del ruolo medesimo sul piano qualitativo, **da un'attività di mera collaborazione a quella di supporto nella definizione dei LEP e del relativo apparato di garanzia.**

In quest'ottica si è già fatto cenno alla disposizione per la quale, onde garantire una visione unitaria a presidio del processo di perequazione, in relazione all'attività della validazione dei parametri perequativi, l'art. 57 *quinquies* del decreto legge 124/2019 prevede che la CTFS si esprima con **parere tecnico anche sui criteri di riparto del FSC, da determinare con DPCM.**

L'attività di collaborazione con il Governo è divenuta quindi preponderante e sistematica con la previsione introdotta dall'art. 1, c. 592 della legge 234/2021, in base alla quale la CTFS è chiamata a **esprimersi preventivamente sui decreti dei Ministeri di riparto delle risorse relative a funzioni connesse ai LEP.** Il citata disposizione prevede infatti che *“A decorrere dall'anno 2022, al fine di garantire l'unitarietà dell'azione di governo, nelle funzioni di competenza degli enti territoriali correlate con i livelli essenziali delle prestazioni, nonché con i relativi fabbisogni, costi standard e obiettivi di servizio, i Ministri competenti per materia sono tenuti, in ordine alle modalità di riparto delle risorse finanziarie necessarie e di monitoraggio sul raggiungimento degli obiettivi, ad acquisire il preventivo parere della Commissione tecnica per i fabbisogni standard, di cui all'articolo 1, comma 29, della legge 28 dicembre 2015, n. 208, allo scopo integrata dai rappresentanti delle stesse Amministrazioni, in relazione alle specifiche funzioni, senza nuovi o maggiori oneri per la finanza pubblica”.*

La CTFS, quindi, è tenuta ad esprimersi sulle metodologie e sui criteri di riparto dei decreti di assegnazione di risorse nelle funzioni di competenza degli enti territoriali correlate ai LEP, al fine di dare un'indicazione unitaria all'azione del Governo. In particolare, sulla base di questo compito la CTFS è sinora intervenuta esprimendosi con parere annualmente sui criteri di riparto delle risorse relative al Fondo della non autosufficienza di cui all'art. 1, c. 1265 legge 296/2006 e al Fondo sull'assistenza all'autonomia e alla disabilità, così come previsto dall'art. 1, cc. 179 e 180 legge 234/2021. Da ultimo, è in corso di valutazione il parere sullo schema di decreto del Ministro del lavoro e delle politiche sociali, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze, di definizione dei livelli essenziali delle prestazioni sociali (LEPS) in attuazione a quanto disposto dall'art. 1, c. 169 legge 234/2021 e s.m.i.

A ciò va aggiunto che l'art. 2, c. 3, lett. b, della legge 33/2023, recante “*Deleghe al Governo in materia di politiche in favore delle persone anziane*”, richiede l'acquisizione del parere preventivo della CTFS in materia di armonizzazione dei livelli essenziali delle prestazioni sociali rivolti alle persone anziane non autosufficienti, e dei relativi obiettivi di servizio, con i livelli essenziali di assistenza (v., al riguardo, il d. lgs. 29/2024, recante “*Disposizioni in materia di politiche in favore delle persone anziane, in attuazione della delega di cui agli articoli 3, 4 e 5 della legge 23 marzo 2023, n. 33*”).

Ciò premesso, occorre sottolineare che l'attività della CTFS preordinata all'emanazione dei suddetti pareri si basa su tre profili tra loro intersecantisi:

a) La **valorizzazione del percorso di definizione dei fabbisogni standard** come previsto dal d.lgs. 210/2016 e dal d.lgs. 68/2011. Sul punto si sottolinea che **senza la determinazione dei fabbisogni standard delle unità territoriali di riferimento** (in *primis* dei Comuni), **risulta indeterminato il processo di ripartizione delle risorse sul territorio**; la spesa standard di un territorio, infatti, va individuata anche in presenza di risorse predeterminate (sistema a vincolo di bilancio chiuso) come, ad esempio, nel caso della determinazione dei fabbisogni standard del comparto sanitario e del comparto comunale. In assenza di tale determinazione, non è possibile fare riferimento a modalità oggettive di misurazione della sufficienza delle risorse necessarie a garantire la realizzazione del LEP.

b) L'**osservanza dei vincoli di compatibilità finanziaria**, in ossequio all'art. 81 Cost.. In proposito si segnala l'apporto collaborativo che avviene in seno alla CTFS da parte dei componenti della **Ragioneria generale dello Stato**, che in più occasioni sono coinvolti nella valutazione delle risorse impiegate negli schemi di decreto.

c) La previsione e l'attivazione di un'**attività di monitoraggio e rendicontazione** delle risorse, nonché dei **poteri sostitutivi** in caso di inadempienza da parte dell'ente territoriale rispetto alla garanzia dei LEP. Circa la predisposizione di misure volte ad attuare una incisiva attività di monitoraggio strutturato in ordine allo stato di attuazione dei LEP, si ricorda che la Corte costituzionale, nella citata sentenza n. 71 del 2023, ha precisato la necessità di approntare un sistema sanzionatorio basato sull'attivazione dei poteri sostitutivi, al fine di garantire la tutela dei LEP.

Inoltre, in relazione al processo di attuazione dell'art. 116, c. 3 Cost., l'attività della CTFS diviene nodale nella definizione dei LEP, essendo coinvolta non solo a valle del processo, con riferimento, cioè al riparto delle risorse, come sinora avvenuto, ma già a monte dello stesso, dovendo **individuare le ipotesi tecniche inerenti alla determinazione dei LEP e dei relativi costi e fabbisogni standard** nelle materie di cui all'art. 116, c. 3 Cost., funzionali alla successiva definizione dei LEP, nel rispetto

dell'art. 17 della legge 196/2009 e, comunque, nell'ambito degli stanziamenti di bilancio a legislazione vigente.

Una analoga valorizzazione del ruolo della CTFS, sintomatica della progressiva metamorfosi dei suoi compiti, si rinviene infine nello *“Schema di decreto legislativo recante definizione della condizione di disabilità, della valutazione di base, di accomodamento ragionevole, della valutazione multidimensionale per l'elaborazione e attuazione del progetto di vita individuale personalizzato e partecipato”*. All'art. 37 si prevede che il Dipartimento per le politiche in favore delle persone con disabilità della Presidenza del Consiglio dei Ministri si avvalga della CTFS per **proporre i livelli essenziali delle prestazioni**, di cui all'art. 117, c. 2, lett. m, Cost., in favore delle persone con disabilità.

In definitiva, il profilo tecnico che la Commissione ha acquisito negli anni – in particolare per l'esperienza maturata nel comparto comunale –, foriero di innovazioni sui temi della perequazione e dei LEP, è stato sempre più valorizzato dal legislatore. Ciò ha determinato un arricchimento della funzione originaria attribuita alla CTFS, chiamata ora non solo a concorrere all'individuazione del necessario equilibrio tra la definizione dei LEP e il rispetto dei vincoli di bilancio, ma altresì a collaborare e a supportare la determinazione degli stessi LEP e relativi costi e fabbisogni standard.

Questa complessa attività di accompagnamento del lavoro del decisore politico è essenziale al fine di conseguire obiettivi cruciali e che, anche alla luce del PNRR, non sono più differibili: **l'eguaglianza nel godimento dei diritti e il buon governo delle risorse pubbliche**. Tali obiettivi, tuttavia, possono essere effettivamente conseguiti solo se da parte di tutti i livelli di governo coinvolti si acquisisce una **consapevolezza di ruolo nuova**.

La gestione delle risorse pubbliche va guidata dallo Stato (Parlamento e Governo) con modalità diverse da quelle sinora invalse, largamente basate sul ricorso a trasferimenti statali con vincolo di destinazione. La sovrapposizione di politiche e indirizzi governati centralmente a quelli derivanti dall'autonomia di spesa degli enti sub-statali, viola le previsioni costituzionali (come ripetutamente chiarito dalla giurisprudenza costituzionale: v., per es., sent. n. 16 del 2004, n. 187 del 2021, n. 40 del 2022, n. 71 del 2023), deresponsabilizza gli enti beneficiari e, non da ultimo, è stata nei fatti incapace di garantire l'adeguata e generalizzata tutela dei diritti fondamentali, come risulta evidente dall'analisi delle varie prestazioni erogate su scala territoriale da parte degli enti territoriali, ma anche dalla stessa amministrazione statale. Occorre allora creare quel vero **tessuto connettivo nazionale** che sono i **LEP**, costruiti dal decisore politico attraverso un rigoroso percorso di definizione delle prestazioni, di analisi dei relativi costi e fabbisogni standard, di sostenibilità finanziaria complessiva e di successiva assunzione di responsabilità politica. In questo modo si orienta la spesa pubblica e in particolare quella degli enti territoriali, una spesa sostenuta primariamente da tributi ed entrate propri e da compartecipazioni, non più da trasferimenti e supportata eventualmente da meccanismi perequativi. In secondo luogo, è necessario approntare dei presidi a garanzia dei LEP, attraverso un **adeguato monitoraggio sull'effettiva allocazione delle risorse**, se del caso attivando meccanismi sanzionatori e poteri sostitutivi.

Il quadro sinteticamente delineato definisce, specularmente, il contesto all'interno del quale si esercita l'autonomia degli enti territoriali (Regioni, Province, Città metropolitane, Comuni) e che, come facilmente intuibile, implica necessariamente, per legittimarsi in quanto tale, **assunzione e dimostrazione di responsabilità** (politica, amministrativa, finanziaria) e rispetto (che si richiede anche allo Stato) del principio di **leale collaborazione**.



## Tabelle e Figure

Tabella 1 – Analisi del livello di implementazione del federalismo fiscale nei tre comparti territoriali

	Grado di implementazione del meccanismo di perequazione standard			Individuazione dei LEP	Grado di autonomia impositiva	Adeguatezza dei meccanismi di perequazione standard			% di implementazione del federalismo fiscale
	Trasferimenti statali standardizzati o fiscalizzati	Completamento del processo di transizione	Coinvolgimento delle autonomie speciali			Stima della capacità fiscale e dei fabbisogni standard	Perequazione della differenza tra Fabbisogni standard e Capacità fiscale	Perequazione in base ai LEP	
<b>Regioni</b>	Solo comparto sanitario (85% della spesa delle regioni)	Completo solo per la sanità (85% della spesa), entro il 2027 per le altre funzioni (15% della spesa)	Completo per il settore sanitario, assente per le altre funzioni	Si attraverso i LEA sanitari, in corso di definizione nelle altre materie (istruzione, sociale, trasporto)	Debole (possibile deterioramento con la progressiva abolizione dell'IRAP)	Adeguatezza per capacità fiscale, non adeguata per i fabbisogni standard (in quanto parametrati solo rispetto alla popolazione residente, assenza di costi standard)	Si per la sanità con struttura verticale (incompleta per le altre per le altre funzioni)	Assenza di un collegamento diretto tra LEA e fabbisogno standard sanitario a livello regionale	64%
<b>Province e Città M.</b>	Avvio a partire dal 2022 (perequazione del concorso netto alla finanza pubblica con target perequativo al 60%)	Target perequativo del 60% nel 2031 (13% nel 2024, 15% nel 2025, 20% nel 2026, 25% nel 2027, 30% nel 2028, 40% nel 2029, 50% nel 2030 e 60% nel 2031)	Non previsto	Molto limitato	Molto limitato	Adeguatezza (sia per i fabbisogni standard sia per la capacità fiscale)	Si (rivolta a perequare il concorso netto alla finanza pubblica 1,43 miliardi)	Potenzialmente implementabile ma non determinata per assenza dei LEP	71%
<b>Comuni</b>	36% nel 2024, 64% a regime del totale trasferimenti FSC (a regime 4,2 mld), presenti 5,2 mld di spettanze non fiscalizzate e non standardizzate (anno 2022)	Target perequativo del 100% nel 2030 (52,5% nel 2024, 60% nel 2025, 68% nel 2026, 76,5% nel 2027, 85,5% nel 2028, 95% nel 2029, 100% nel 2030)	Stima dei soli fabbisogni standard per i comuni della Regione Siciliana (assenti per le altre autonomie speciali)	LEP In fase di definizione (percorso di implementazione degli obiettivi di servizio a partire dal 2021 per il settore socio-educativo (servizi sociali, Asili Nido e Trasporto alunni con disabilità))	Adeguatezza (da notare la scelta politica di affievolire il principio del beneficio con l'abolizione della tassazione delle abitazioni principali)	Adeguatezza per i fabbisogni standard (individuazione dei costi standard per quasi tutte le funzioni LEP), parzialmente adeguata per la capacità fiscale (tax gap IMU riconosciuto solo per il 10%)	Si (struttura dei flussi perequativi mista, orizzontale al 13% nel 2024, 11% a regime, considerando solo i trasferimenti FSC)	Potenzialmente implementabile per le principali funzioni LEP (sono individuati correttamente i costi standard di riferimento dei servizi sociali, dell'istruzione, degli asili nido)	77%
<b>TOTALE</b>	<b>68%</b>	<b>75%</b>	<b>68%</b>	<b>74%</b>	<b>58%</b>	<b>59%</b>	<b>82%</b>	<b>53%</b>	<b>67%</b>

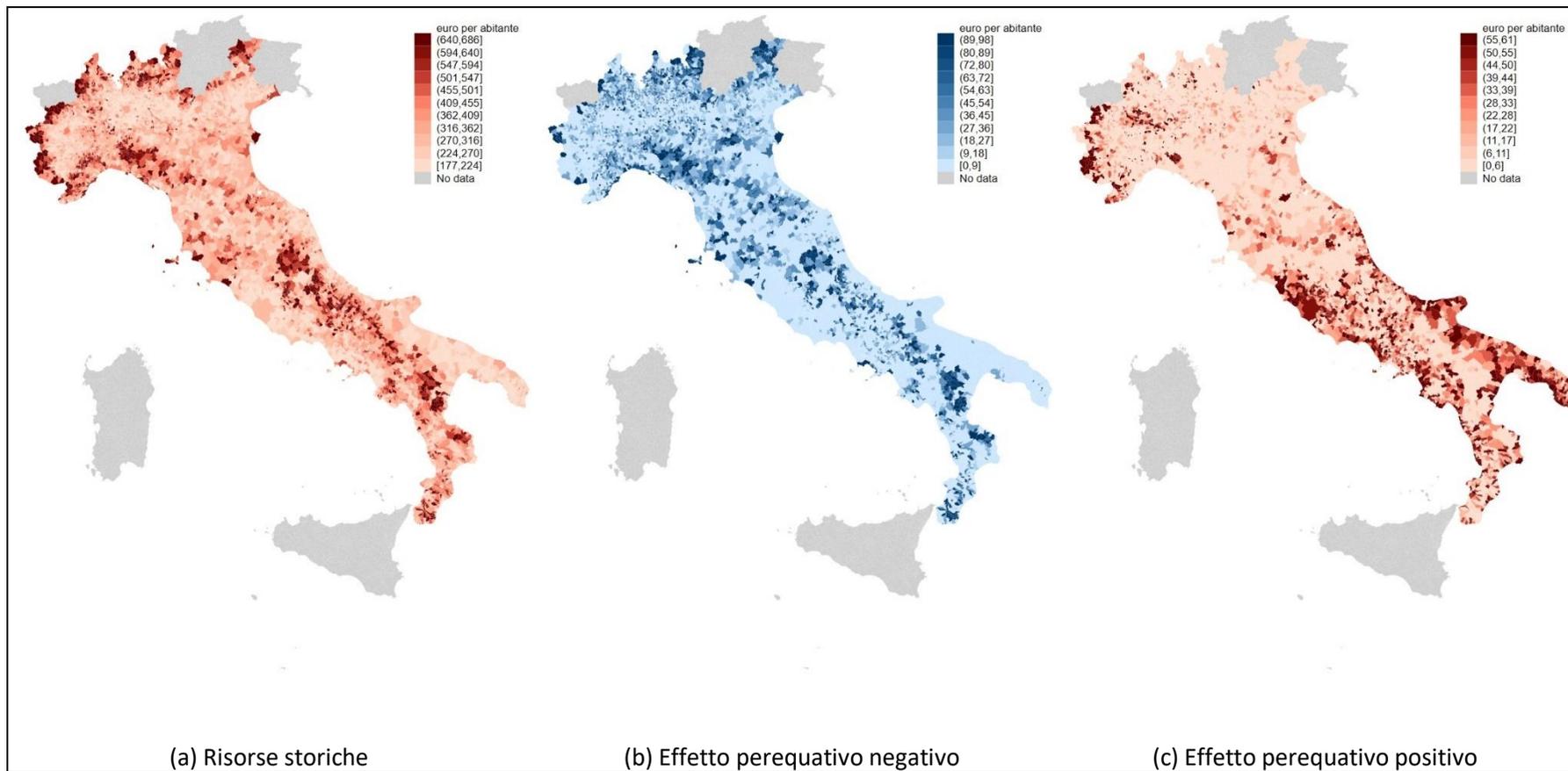
Note: Punteggi: vicino al 100% verde, vicino al 75% giallo, vicino al 45% arancione, vicino allo 0% rosso. Peso del comparto in base alla spesa corrente: Regioni = vicino al 74%, Province e C.M. = vicino al 2%, Comuni = vicino al 24%.

LEP = Livelli essenziali delle prestazioni, LEA = Livelli Essenziali di Assistenza, RSO = Regioni a Statuto Ordinario, FSC = Fondo di Solidarietà Comunale, TPL = Trasporto Pubblico Locale

Tabella 2 – Stato dell’arte della metodologia dei fabbisogni standard (FAS)

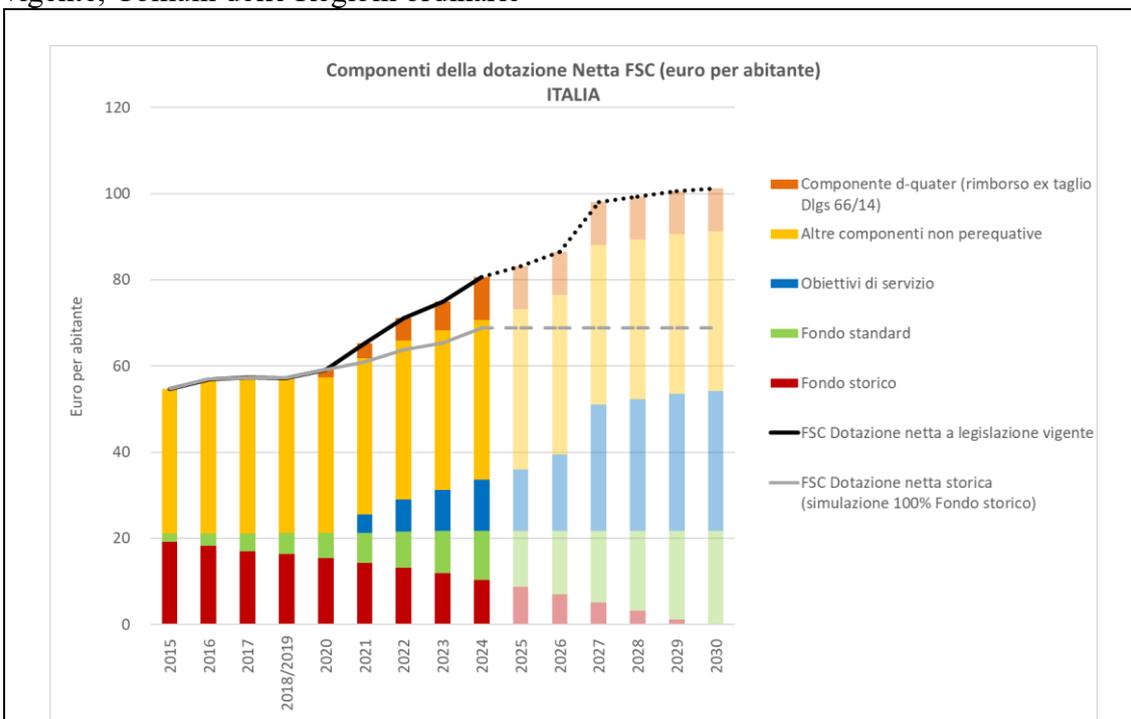
Funzione	Annualità di riferimento FAS 2024	Metodologia utilizzata per la determinazione FAS 2024 rispetto a FAS 2023	Modello per la stima dei fabbisogni/costi standard				Nota metodologica di riferimento
			Tipologia di dati e annualità di riferimento	Specificazione del modello e tipo di stimatore	Client di riferimento per il calcolo costo/spesa standard unitaria	Variabile driver utilizzata per determinazioni FAS	
<b>Funzioni generali</b>	2021	Revisione della metodologia	Dati panel 2013-2015-2016-2017-2018-2019-2021	Funzione di spesa Effetti fissi (1° stadio) OLS (2° stadio)	Popolazione residente	Media popolazione residente 2016 - 2019 e 2021	Nota FaS 2023 "Aggiornamento e revisione della metodologia dei fabbisogni standard dei comuni per il 2024" approvata dalla CTFS in data 23 ottobre 2023
<b>Polizia locale</b>	2021	Revisione della metodologia	Dati panel 2013-2015-2016-2017-2018-2019-2021	Funzione di spesa Effetti fissi (1° stadio) OLS (2° stadio)	Popolazione residente	Media popolazione residente 2016 - 2019 e 2021	
<b>Istruzione pubblica</b>	2021	Metodologia invariata	Dati panel 2013-2015-2016-2017-2018-2019	Funzione di costo Effetti fissi (1° stadio) OLS (2° stadio)	Popolazione residente 3-14 anni	Media popolazione residente 3-14 anni 2016-2019 e 2021	Nota Fas 2022 "Aggiornamento e revisione della metodologia dei fabbisogni standard dei comuni per il 2023" approvata dalla CTFS in data 27 febbraio 2023, DPCM in corso di definizione, attualmente all'esame della Commissione Bicamerale per l'attuazione del Federalismo Fiscale
<b>Asili nido</b>	2021	Metodologia invariata	Dati Panel 2013-2015-2016-2017-2018	Funzione di costo Effetti fissi (1° stadio) OLS (2° stadio) OLS (2° stadio)	Utenti serviti	Utenti serviti	Nota FAS 2021 "Aggiornamento e revisione dei fabbisogni standard dei comuni per il 2022" approvata dalla CTFS in data 30 settembre 2021, adottata con il DPCM del 12 maggio 2022 e in corso di pubblicazione sulla Gazzetta Ufficiale
<b>Viabilità e Territorio</b>	2021	Metodologia invariata	Dati panel 2013-2015-2016-2017	Funzione di spesa aumentata Effetti fissi (1° stadio) OLS (2° stadio)	Unità immobiliari	Unità immobiliari	Nota FAS 2020 "Aggiornamento e revisione della metodologia dei fabbisogni standard dei comuni per il 2021" approvata dalla CTFS in data 30 settembre 2020, adottata con il DPCM del 27 luglio 2021 e pubblicata in Gazzetta Ufficiale il 22 settembre 2021
<b>Sociale</b>	2021	Metodologia invariata	Dati panel 2015-2016-2017	Funzione di spesa aumentata Effetti fissi (1° stadio) OLS (2° stadio) OLS (2° stadio)	Popolazione residente	Media popolazione residente 2016 - 2019 e 2021	
<b>Rifiuti</b>	2021	Metodologia invariata	Dati panel 2010-2013-2015-2016	Funzione di costo Effetti fissi (1° stadio) OLS (2° stadio)	Rifiuti urbani totali	Rifiuti urbani totali	Nota FAS Rifiuti 2019 "Revisione della metodologia dei fabbisogni standard dei comuni delle regioni a statuto ordinario per il servizio smaltimento rifiuti" approvata dalla CTFS in data 18 novembre 2019, adottata con il DPCM dell'11 dicembre 2020 e pubblicata in Gazzetta Ufficiale il 29 gennaio 2021
<b>TPL</b>	2021	Metodologia invariata	Dati cross section 2013	Funzione di spesa aumentata OLS	Popolazione residente	Media popolazione residente 3-14 anni 2016-2019 e 2021	Nota FAS 2016 "Revisione della metodologia dei fabbisogni standard dei comuni" approvata dalla CTFS in data 13 settembre 2016, adottata con il DPCM dell'29 dicembre 2016 il 22 febbraio 2017

Figura 1 – Cartogramma delle risorse storiche e loro variazione per effetto della perequazione standard registrata nel 2024, comuni delle regioni a statuto ordinario, valori in euro per abitante.

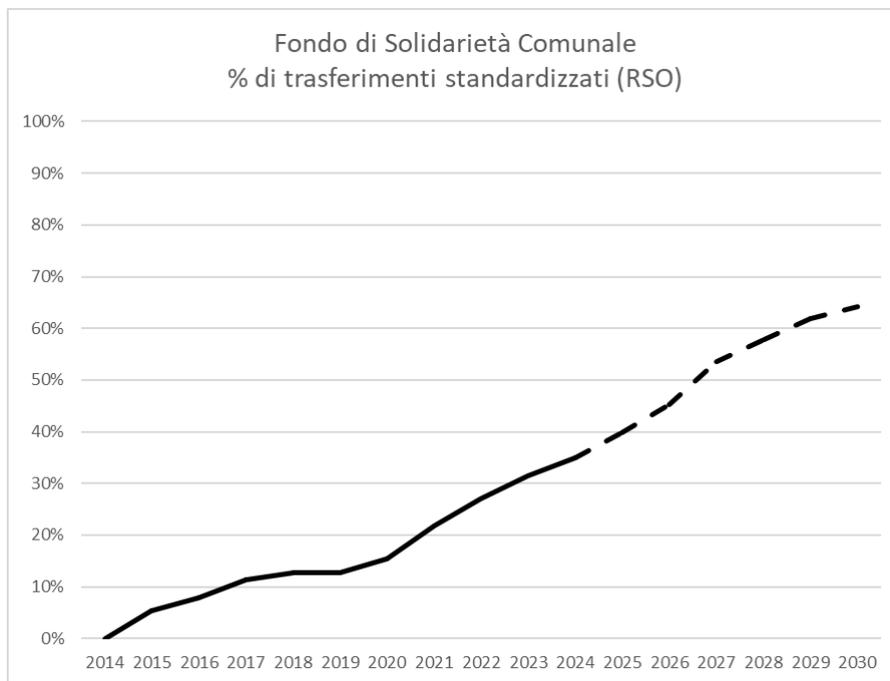


Fonte: Elaborazione su dati del Ministero dell'Intero e Opencivitas.it

Figura 2 – Evoluzione della dotazione netta e delle componenti del FSC a legislazione vigente, Comuni delle Regioni ordinarie



(a)



(b)

Fonte: Elaborazione su dati del Ministero dell'Intero e Opencivitas.it

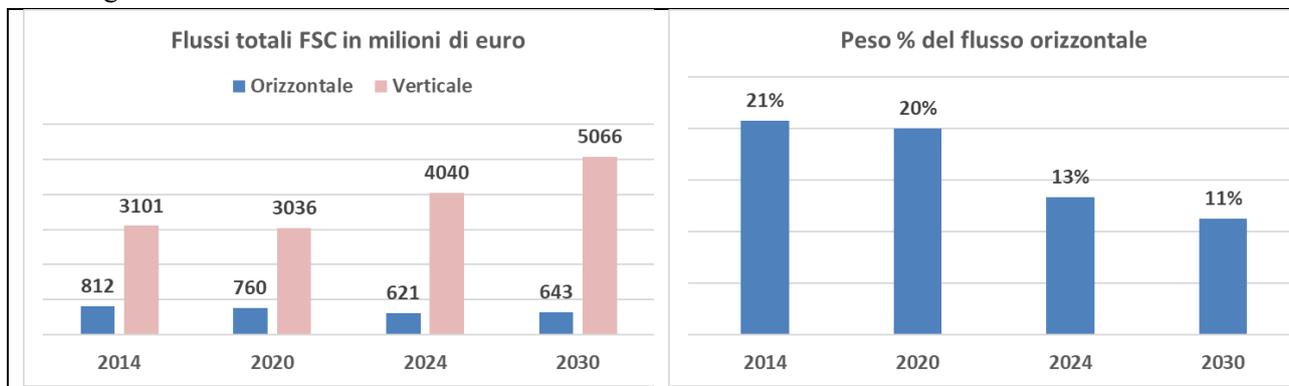
Tabella 3 – Effetto perequativo e componenti del FSC, anno 2024, Comuni delle Regioni ordinarie

Comuni aggregati per regione	N. Comuni	Popolazione residente 2022 (milioni)	Componente redistributiva storica 2024 (47,5% del totale)	Componente redistributiva Standard 2024 (52,5% del totale)	Componente non perequativa 2024	Obiettivi di servizio (sociale, nido, trasporto)	Dotazione netta 2024 milioni di euro / euro per abitante (D = A + B + C1+C2)	Risorse storiche milioni di euro / euro per abitante	Effetto perequativo (variazione delle risorse storiche nel 2024 per effetto della perequazione)		
			milioni di euro / euro per abitante (A)	milioni di euro / euro per abitante (B)	milioni di euro / euro per abitante (C1)	milioni di euro / euro per abitante (C2)	Milioni di euro	Euro per abitante	% delle risorse storiche		
PIEMONTE	1180	4,24	33 / 8	-7 / -2	241 / 57	51 / 12	317 / 75	1270 / 299	-44	-10	-3%
LOMBARDIA	1504	9,95	-15 / -2	-137 / -14	454 / 46	102 / 10	404 / 41	2534 / 255	-121	-12	-5%
VENETO	563	4,84	2 / 0	-43 / -9	228 / 47	48 / 10	235 / 49	1272 / 263	-45	-9	-4%
LIGURIA	234	1,50	-54 / -36	-124 / -82	125 / 83	16 / 11	-37 / -24	575 / 383	-64	-42	-11%
EMILIA-ROMAGNA	330	4,43	-8 / -2	-70 / -16	326 / 74	41 / 9	289 / 65	1356 / 306	-61	-14	-5%
TOSCANA	273	3,65	-5 / -1	-50 / -14	225 / 62	33 / 9	203 / 56	1103 / 302	-45	-12	-4%
UMBRIA	92	0,85	27 / 32	28 / 33	32 / 38	8 / 10	96 / 113	242 / 283	-2	-2	-1%
MARCHE	225	1,48	24 / 16	44 / 29	55 / 37	15 / 10	138 / 93	376 / 254	17	12	5%
LAZIO	378	5,71	-152 / -27	45 / 8	379 / 66	67 / 12	339 / 59	1445 / 253	213	37	15%
ABRUZZO	305	1,27	20 / 16	53 / 42	36 / 28	17 / 13	125 / 99	343 / 270	31	24	9%
MOLISE	136	0,29	12 / 40	21 / 74	7 / 23	4 / 12	43 / 150	84 / 291	9	30	10%
CAMPANIA	550	5,59	383 / 69	393 / 70	124 / 22	101 / 18	1000 / 179	1676 / 300	-31	-6	-2%
PUGLIA	257	3,90	75 / 19	190 / 49	114 / 29	51 / 13	431 / 111	959 / 246	107	27	11%
BASILICATA	131	0,54	45 / 83	55 / 102	2 / 3	7 / 13	108 / 201	164 / 305	5	10	3%
CALABRIA	404	1,84	132 / 72	176 / 95	8 / 4	31 / 17	346 / 188	533 / 290	30	16	6%
Comuni positivi			1263 / 40	1358 / 43			4660 / 104		734	29	10%
Comuni negativi			745 / 41	785 / 42			621 / 121		734	29	10%
Totale ITALIA RSO	6562	50,08	518 / 10	573 / 11	2355 / 47	593 / 12	4040 / 81	13932 / 278	0	0	0%

Nota: la somma degli aggregati regionali non corrisponde al totale dei valori positivi e negativi a livello nazionale a seguito delle compensazioni intra-regionali.

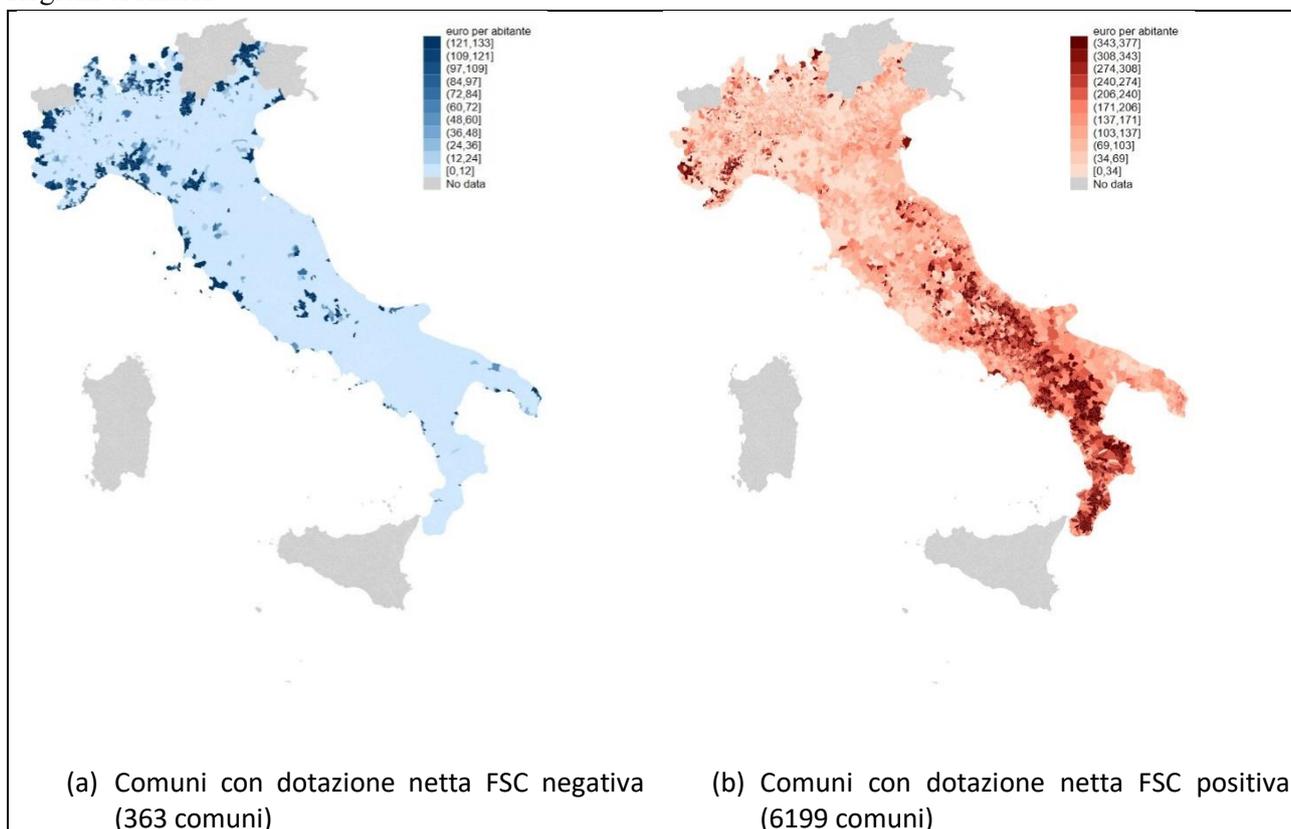
Fonte: Elaborazione su dati del Ministero dell'Intero e Opencivitas.it

Figura 3 – Confronto tra componente la componente verticale e la componente orizzontale del FSC, Comuni delle Regioni ordinarie



Fonte: Elaborazione su dati del Ministero dell'Intero e Opencivitas.it

Figura 4 – Distribuzione sul territorio della dotazione netta del FSC 2024, euro per abitante, Comuni delle Regioni ordinarie



Fonte: Elaborazione su dati del Ministero dell'Intero e Opencivitas.it

Tabella 4 – Proiezione della variazione della dotazione netta del FSC dal 2025 al 2030 generate dall'effetto perequativo, Comuni delle Regioni ordinarie, simulazione a normativa vigente.

Regioni	Popolazione residente al 31 dicembre 2022	FSC 2024 PUBBLICATO	Variazione FSC 2025	Variazione FSC 2026	Variazione FSC 2027	Variazione FSC 2028	Vari
		(al netto di risorse per asili nidi e trasporto studenti disabili) <i>mlioni di euro / euro per abitante</i>	<i>mlioni di euro / euro per abitante</i>				
Piemonte	4.2	532.6 / 125.6	-7.5 / -1.8	-6.4 / -1.5	-6.5 / -1.5	-6.2 / -1.5	-7
Lombardia	10.0	864.3 / 86.9	-21 / -2.1	-18.6 / -1.9	-19.3 / -1.9	-19.7 / -2	-20
Veneto	4.8	462.4 / 95.6	-7.8 / -1.6	-6.5 / -1.3	-6.6 / -1.4	-6.4 / -1.3	-7
Liguria	1.5	96.5 / 64.2	-10.2 / -6.8	-9.4 / -6.2	-10.1 / -6.7	-10.6 / -7	-11
Emilia-Romagna	4.4	549.1 / 124	-12.6 / -2.9	-10.7 / -2.4	-11.1 / -2.5	-11.6 / -2.6	-11
Toscana	3.7	413.9 / 113.4	-7.1 / -1.9	-6.1 / -1.7	-6.6 / -1.8	-7.1 / -1.9	-
Umbria	0.9	130.6 / 153	0.6 / 0.6	0 / 0	0 / 0	0 / 0	0
Marche	1.5	197.9 / 133.6	1.9 / 1.3	2.4 / 1.6	2.8 / 1.9	3.2 / 2.1	3
Lazio	5.7	657.9 / 115.3	40.1 / 7	29.8 / 5.2	29.9 / 5.2	30.2 / 5.3	3
Abruzzo	1.3	176.1 / 138.7	9.7 / 7.6	6.4 / 5	6.6 / 5.2	7 / 5.5	6
Molise	0.3	53.6 / 184.9	2.1 / 7.3	1.8 / 6.4	1.8 / 6.4	2 / 6.8	1
Campania	5.6	1121.8 / 200.6	-7.6 / -1.4	-3.5 / -0.6	-4.4 / -0.8	-5.7 / -1	-
Puglia	3.9	566 / 145.1	14.2 / 3.6	15.5 / 4	17.2 / 4.4	18 / 4.6	18
Basilicata	0.5	119.3 / 222.3	1.8 / 3.3	1 / 1.9	1.2 / 2.2	1.3 / 2.4	1
Calabria	1.8	383 / 208	3.5 / 1.9	4.3 / 2.3	5.1 / 2.8	5.7 / 3.1	5
<b>TOTALE</b>	50.1	6325.2 / 126.3	0 / 0	0 / 0	0 / 0	0 / 0	
<b>TOTALE VALORI POSITIVI</b>		6575.3 / 131.3	110.9 / 2.2	103.1 / 2.1	113 / 2.3	120.7 / 2.4	1
<b>COMUNI POSITIVI</b>		6171	2474	2778	3000	3200	
<b>TOTALE VALORI NEGATIVI</b>		-250.1 / -5	-110.9 / -2.2	-103.1 / -2.1	-113 / -2.3	-120.7 / -2.4	-1
<b>COMUNI NEGATIVI</b>		391	4088	3784	3562	3362	

Nota: la somma degli aggregati regionali non corrisponde al totale dei valori positivi e negativi a livello nazionale a seguito delle compensazioni intra-regionali.

Fonte: Elaborazione su dati del Ministero dell'Intero e Opencivitas.it

Tabella 5 - le risorse assegnate per i diversi obiettivi di servizio/LEP nel periodo che va dal 2022 al 2030 e a seguire

Descrizione obiettivo di servizio	2021 milioni di euro	2022 milioni di euro	2023 milioni di euro	2024 milioni di euro	2025 milioni di euro	2026 milioni di euro	2027 milioni di euro	2028 milioni di euro	2029 milioni di euro	2030 e seguenti milioni di euro
<b>Sociale</b>	216	299	352	406	459	520	589	657	726	764
<b>Asili nido</b>	-	120	175	230	300	450	1.100	1.100	1.100	1.100
<b>Trasporto studenti con disabilità</b>	-	30	50	80	100	100	120	120	120	120
<b>Totale</b>	<b>216</b>	<b>449</b>	<b>577</b>	<b>716</b>	<b>859</b>	<b>1.070</b>	<b>1.809</b>	<b>1.877</b>	<b>1.946</b>	<b>1.984</b>

Tabella 6- Offerta pubblica e privata del servizio asili nido anno 2018, per Regione

Regioni	Popolazione 3-36 mesi	N. Utenti pubblici e privati (2018)	Posti pubblici e privati % di copertura	Utenti pubblici 2018 (fonte Questionario per RSO fonte ISTAT per Sardegna)	Utenti pubblici % di copertura	Posti Privati autorizzati (nido, micronido, asili aziendali, sezioni primavera)	Posti privati % di copertura
Abruzzo	25.867	5.302	20,5	2.313	8,94	2.989	11,56
Basilicata	10.646	1.900	17,85	761	7,15	1.139	10,7
Calabria	42.333	4.686	11,07	1.199	2,83	3.487	8,24
Campania	134.612	12.534	9,31	5.202	3,86	7.332	5,45
Emilia-Romagna	92.773	34.703	37,41	24.206	26,09	10.497	11,31
Lazio	121.586	46.920	38,59	24.105	19,83	22.815	18,76
Liguria	26.221	8.584	32,74	4.241	16,17	4.343	16,56
Lombardia	217.692	66.929	30,74	32.910	15,12	34.019	15,63
Marche	29.652	8.612	29,04	5.544	18,7	3.068	10,35
Molise	5.564	1.386	24,91	308	5,54	1.078	19,37
Piemonte	84.372	22.603	26,79	12.426	14,73	10.177	12,06
Puglia	81.553	16.915	20,74	7.263	8,91	9.652	11,84
Sardegna	27.397	7.752	28,3	2.861	10,44	4.891	17,85
Sicilia	111.416	11.017	9,89	6.755	6,06	4.262	3,83
Toscana	71.279	27.090	38,01	15.502	21,75	11.588	16,26
Umbria	16.610	6.173	37,16	2.776	16,71	3.397	20,45
Veneto	101.013	29.367	29,07	11.768	11,65	17.599	17,42
<b>Totale complessivo</b>	<b>1.200.586</b>	<b>312.473</b>	<b>26,03</b>	<b>160.140</b>	<b>13,34</b>	<b>152.333</b>	<b>12,69</b>

Fonte: elaborazioni Sogei su dati FaS e Istat.

Tabella 7 - N. Comuni finanziati, n. utenti del servizio trasporto scolastico studenti con disabilità aggiuntivi e risorse attribuite nel 2024

Regione	N. comuni	N. comuni finanziati	Utenti del servizio trasporto scolastico studenti con disabilità aggiuntivi 2024 (numero)	Maggiori risorse per il 2024 previste dall'art. 1, comma 174, Legge 234/2021 (euro)
Piemonte	1.180	658	1.146	5.032.109
Lombardia	1.504	1.096	3.568	15.667.161
Veneto	563	475	1.424	6.252.813
Liguria	234	152	354	1.554.421
Emilia-Romagna	330	259	1.026	4.505.187
Toscana	273	209	848	3.723.585
Umbria	92	76	275	1.207.531
Marche	225	161	505	2.217.465
Lazio	378	242	1.713	7.521.818
Abruzzo	305	162	410	1.800.318
Molise	136	72	122	535.704
Campania	550	431	2.166	9.510.950
Puglia	257	210	979	4.298.809
Basilicata	131	90	142	623.525
Calabria	404	297	761	3.341.566
Sicilia	391	328	2.127	9.339.700
Sardegna	377	274	653	2.867.336
<b>Totale</b>	<b>7.330</b>	<b>5.192</b>	<b>18.219</b>	<b>80.000.000</b>

Fonte: elaborazioni Sogei su dati FaS e nota metodologica

Tabella 8 – Rappresentazione della ripartizione delle risorse fra FSC e fondo speciale periodo 2021-2031 a seguito delle modifiche apportate dalla L.213/2023

Descrizione obiettivo di servizio	Tipologia del Fondo ai sensi della Legge 213/23	2021 milioni di €	2022 milioni di €	2023 milioni di €	2024 milioni di €	2025 milioni di €	2026 milioni di €	2027 milioni di €	2028 milioni di €	2029 milioni di €	2030 milioni di €	2031 milioni di €
Sociale	FSC	215,93	298,9	351,9	405,9	-	-	-	-	-	-	763,9
	Fondo Speciale	-	-	-	-	458,9	519,9	588,9	656,9	725,9	763,9	-
Asili nido	FSC	-	120	175	230	-	-	-	-	1.100,00	1.100,00	1.100,00
	Fondo Speciale	-	-	-	-	300	450	1.100,00	1.100,00	-	-	-
Trasporto studenti con disabilità	FSC	-	30	50	80	-	-	-	-	120	120	120
	Fondo Speciale	-	-	-	-	100	100	120	120	-	-	-
<b>Totale</b>		<b>215,93</b>	<b>448,9</b>	<b>576,9</b>	<b>715,9</b>	<b>858,9</b>	<b>1.069,90</b>	<b>1.808,90</b>	<b>1.876,90</b>	<b>1.945,90</b>	<b>1.983,90</b>	<b>1.983,90</b>