

COMMISSIONE PARLAMENTARE
PER L'ATTUAZIONE DEL FEDERALISMO FISCALE

Roma, 18 giugno 2025

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

<i>1. Premessa introduttiva: il ruolo della Commissione tecnica per i fabbisogni standard nel percorso di attuazione del federalismo fiscale.</i>	2
<i>2. I rapporti finanziari Stato-Regioni. L'impulso alla realizzazione del federalismo fiscale dato dal PNRR e dall'attuazione dell'art. 116, c. 3 Cost.</i>	3
<i>2.1. La fiscalizzazione dei trasferimenti erariali in materia di competenza regionale e la riforma fiscale.</i>	5
<i>2.2. La determinazione dei LEP e dei relativi costi e fabbisogni standard.</i>	8
<i>2.2.1. Gli ambiti materiali e le funzioni di competenza statale oggetto di possibile differenziazione</i>	8
<i>2.2.2. Gli ambiti materiali e le funzioni di competenza regionale.</i>	9
<i>3. La finanza degli enti locali: la determinazione dei fabbisogni standard.</i>	14
<i>4. ... segue: gli effetti prodotti dai meccanismi perequativi nel FSC.</i>	17
<i>5. Il processo di convergenza verso i LEP per il comparto comunale.</i>	26
<i>5.1. Gli obiettivi di servizio per il comparto comunale.</i>	26
<i>5.2. Il risultato dei monitoraggi relativi all'annualità 2023.</i>	30
<i>5.3. I risultati del primo commissariamento.</i>	37
<i>6. Considerazioni di sintesi.</i>	41

* Professore ordinario di Diritto amministrativo e pubblico, Dipartimento di Scienze giuridiche, Università degli Studi di Udine.

1. Premessa introduttiva: il ruolo della Commissione tecnica per i fabbisogni standard nel percorso di attuazione del federalismo fiscale.

La presente audizione, che fa seguito a quella tenutasi in data 8 maggio 2024, intende fornire un aggiornamento sullo stato di attuazione e sulle prospettive del federalismo fiscale, sulla base delle sopravvenienze normative, amministrative e giurisprudenziali riscontrabili durante l'anno trascorso e che riguardano, direttamente o indirettamente, le competenze della Commissione tecnica per i fabbisogni standard (CTFS).

Si ricorda sinteticamente che la CTFS è stata istituita, presso il Ministro dell'economia e delle finanze, ai sensi dell'art. 1, c. 29 della legge 208 del 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 assicurare l'unitarietà del processo della perequazione e, più in generale, **l'unitarietà dell'azione di governo su temi cruciali per garantire l'uguaglianza nel godimento dei diritti e il buon governo delle risorse pubbliche**, 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, perciò, riveste un ruolo significativo nel complesso meccanismo di attuazione del c.d. federalismo fiscale. La sua attività ha ad oggetto alcuni elementi strutturali dell'assetto finanziario degli enti territoriali (fabbisogni standard, capacità fiscale, perequazione), che proiettano i loro effetti sul piano delle competenze e delle funzioni e dei relativi finanziamenti.

In questa prospettiva la CTFS, coadiuvata nella determinazione dei fabbisogni standard da partner tecnici con competenze altamente qualificate (quali Ragioneria Generale dello Stato, Sogei s.p.a e IFEL), svolge **un'attività che si integra nei processi di normazione come supporto conoscitivo e/o valutativo nell'iter di formazione delle decisioni politiche.** Così queste ultime, pur restando integralmente riconducibili alle valutazioni discrezionali del Legislatore, risultano al tempo stesso valorizzate, laddove necessario, da un approccio tecnico in grado di ricondurle ad una metodologia scientifica, fondandole su dati misurabili e – per quanto possibile – verificabili, sia nella fase di elaborazione, sia nella fase di applicazione-attuazione, sia nella fase di costruzione del consenso.

Si ricorda, inoltre, che il carattere multilivello del sistema di finanza pubblica, che rispecchia il pluralismo istituzionale che caratterizza la Repubblica delle autonomie, si riflette nella composizione della CTFS. Essa riunisce al suo interno rappresentanti delle Amministrazioni centrali, delle Regioni e delle Province autonome, delle Province, delle Città metropolitane e dei Comuni e tale composizione costituisce un importante elemento di riflessione, anche alla luce della recente giurisprudenza costituzionale sul carattere necessariamente cooperativo della nostra forma di Stato. È nota infatti l'assenza, nel nostro ordinamento, di meccanismi che realizzino

in modo permanente un innesto della rappresentanza territoriale negli organi centrali, così come è nota la persistente inattuazione di quella forma di cooperazione verticale sul piano dei procedimenti legislativi prevista dall'art. 11 della legge costituzionale n. 3 del 2001, ovvero l'integrazione della Commissione parlamentare per le questioni regionali con la partecipazione di rappresentanti delle Regioni, delle Province autonome e degli enti locali. Ne consegue che le sedi e gli strumenti che consentono un confronto e una cooperazione multilivello sono attualmente quelli intergovernativi, imperniati sul sistema delle Conferenze e su organismi di raccordo di settore che, quanto ai rapporti finanziari, sono la Conferenza permanente per il coordinamento della finanza pubblica nell'ambito della Conferenza unificata, che opera sul piano politico e la CTFS, che opera invece sul piano tecnico. In quest'ottica, la CTFS si configura, quale sede tecnica di raccordo, come uno **strumento funzionale e caratterizzante il modello di Stato regionale cooperativo**.

Ciò premesso, l'analisi si concentrerà sugli elementi di novità e/o di riflessione più salienti relativi al comparto regionale e a quello degli enti locali. Con riferimento a quest'ultimo, ci si soffermerà specificamente sugli effetti prodotti dai meccanismi perequativi nel Fondo di solidarietà comunale (FSC) e sul completamento del primo ciclo di assicurazione del conseguimento degli obiettivi di servizio riguardante il Fondo per l'equità del livello dei servizi (FELS).

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

Come rappresentato nella precedente audizione e come rilevato anche dall'intestata Commissione parlamentare per l'attuazione del federalismo fiscale nell'ultima *Relazione semestrale* datata 9 dicembre 2024, lo scorcio della precedente Legislatura e la prima parte di quella corrente sono stati caratterizzati da una ripresa del percorso di attuazione del federalismo fiscale propiziata da due fattori determinanti.

Il primo è la specifica **milestone del PNRR relativa alla riforma del quadro fiscale subnazionale** (Missione 1, Componente 1, Riforma 1.14), che prevede l'entrata in vigore, entro il primo trimestre 2026, del quadro normativo del federalismo fiscale come previsto dalla vigente legge delega n. 42 del 2009. In particolare, tale quadro normativo dovrà definire i parametri pertinenti e attuare il federalismo fiscale per le Regioni a statuto ordinario, come stabilito dal d.lgs. n. 68 del 2011 (artt. 1-15), modificato da ultimo dalla legge n. 176 del 2020 (art. 31-*sexies*).

Sono previsti, altresì, dei momenti di monitoraggio intermedio (cosiddetti *interim steps*) così articolati: (a) aggiornamento della normativa vigente, con conseguente individuazione delle fonti di finanziamento regionale, in conformità all'art. 119 Cost.; (b) fiscalizzazione dei trasferimenti erariali nelle materie di competenza regionale, ai sensi dell'art. 7 d.lgs. n. 68 del 2011; (c) determinazione dei LEP e relativi costi e fabbisogni standard nelle materie già di competenza regionale (assistenza, istruzione, trasporto pubblico locale per la spesa in conto capitale: art. 13 d.lgs. n. 68 del 2011). L'interconnessione tra i tre passaggi è chiara: l'esercizio della delega fiscale dovrà essere finalizzato a garantire al complesso delle Regioni a statuto ordinario entrate

corrispondenti all'ammontare dei trasferimenti statali soppressi, previsti a legislazione vigente, attraverso la rideterminazione dell'addizionale regionale all'IRPEF¹ oppure ricorrendo a fonti di finanziamento alternative²; una volta soppressi i trasferimenti statali con vincolo di destinazione, la determinazione dei LEP e dei connessi costi e fabbisogni standard costituirà il limite condizionante i margini di scelta degli enti territoriali in relazione alla destinazione delle risorse a loro disposizione.

Il secondo fattore è il principio di attuazione dell'art. 116, c. 3 Cost., dapprima con la legge n. 197 del 2022 (art. 1, c. 791-801 *bis*³) e, quindi, con la **legge n. 86 del 2024**. Per i profili che qui rilevano, quest'ultima prescrive, innanzitutto, la determinazione dei LEP per le funzioni concernenti una serie di materie oggetto di possibile differenziazione (art. 3, c. 3)⁴, subordinandone il trasferimento alle Regioni all'avvenuta determinazione dei LEP e dei relativi costi e fabbisogni standard, nei limiti delle risorse rese disponibili nella legge di bilancio o, qualora necessario, dai provvedimenti legislativi di stanziamento di ulteriori risorse finanziarie *ad hoc*, tali da assicurare i LEP anche per le Regioni che non intendono accedere a regimi differenziati (art. 4, c. 1)⁵. In secondo luogo, definisce il meccanismo di finanziamento del regionalismo differenziato, che si basa su compartecipazioni regionali al gettito di uno o più tributi erariali maturato nel territorio regionale, nel rispetto del principio di copertura finanziaria delle leggi *ex art.* 17 l. n. 196 del 2009 e del principio di corrispondenza tra risorse e funzioni di cui all'art. 119, c. 4 Cost. (art. 5, c. 2). Infine, reca alcune garanzie di sistema, strutturando i principi sull'attribuzione delle forme e condizioni particolari di autonomia in modo da non determinare pregiudizio per gli equilibri di finanza pubblica, intesi sia in senso generale che con riferimento alla posizione delle Regioni non interessate ai processi di differenziazione. In tal senso contempla apposite clausole finanziarie (art. 9)⁶ e, nel rispetto dei principi di unità della Repubblica, di coesione sociale e di garanzia del godimento dei diritti civili e sociali, prevede l'adozione di misure perequative, di promozione dello sviluppo, della coesione e della solidarietà sociale, con specifico riferimento alle Regioni che non concludono le intese (art. 10).

Come si intuisce si tratta di un quadro che, esplicitamente nel caso degli obblighi europei, implicitamente nell'ottica del regionalismo differenziato, sottende la necessità e la volontà di progredire sulla strada dell'attuazione del **federalismo fiscale**, obiettivo sul quale si è peraltro soffermata più volte anche la Corte costituzionale mettendo in evidenza come la tematica, **lungi dal risolversi in una questione meramente economico-**

¹ Attuale previsione di cui all'art. 2 d.lgs. n. 68/2011.

² Art. 13, c. 1, lett. a, n. 1 l. n. 111/2023.

³ Non più vigenti, poiché annullati dalla Corte costituzionale per illegittimità costituzionale in via consequenziale e sopravvenuta a partire dall'entrata in vigore della legge n. 86/2024 (sent. n. 192/2024).

⁴ E segnatamente: norme generali sull'istruzione; tutela dell'ambiente, dell'ecosistema e dei beni culturali; tutela e sicurezza del lavoro; istruzione; ricerca scientifica e tecnologica e sostegno all'innovazione per i settori produttivi; tutela della salute; alimentazione; ordinamento sportivo; governo del territorio; porti e aeroporti civili; grandi reti di trasporto e di navigazione; ordinamento della comunicazione; produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia; valorizzazione dei beni culturali e ambientali e promozione e organizzazione di attività culturali.

⁵ Le funzioni che non contemplano LEP sono invece trasferibili, ovviamente nei limiti delle risorse previste a legislazione vigente (art. 4, c. 2).

⁶ In base alle quali: dall'applicazione della legge non devono derivare nuovi o maggiori oneri a carico della finanza pubblica (c. 1); il finanziamento dei LEP sulla base dei relativi costi e fabbisogni standard è attuato nel rispetto del principio contabile di copertura delle leggi di spesa e degli equilibri di bilancio (c. 2); sono garantiti l'invarianza finanziaria per le Regioni che non chiedono più autonomia, nonché il finanziamento degli interventi perequativi, delle risorse aggiuntive e degli interventi speciali (c. 3); le Regioni che stipulano le intese sono comunque obbligate (non meramente facoltizzate, come chiarito dalla Corte costituzionale: sent. n. 192/2024) a contribuire agli obiettivi di finanza pubblica (c. 4).

finanziaria relativa al riparto delle funzioni tra enti, si riverberi sul piano dell'eguaglianza dei cittadini nel godimento dei diritti. In un filone giurisprudenziale consistente e piuttosto consolidato si inserisce la recente **sentenza n. 192 del 2024**; la circostanza per cui, nel caso di specie, la Corte si sia per la prima volta trovata a esprimersi su una legge di attuazione dell'art. 116, c. 3 Cost., le ha offerto l'occasione per elaborare una "dottrina" organica sulla natura e le dinamiche dello Stato regionale, che trascende per molti aspetti il caso scrutinato e fornisce eloquenti indicazioni su diversi temi connessi al federalismo fiscale – anche inerenti alle competenze della CTFS – di cui si darà partitamente conto nel prosieguo.

2.1. La fiscalizzazione dei trasferimenti erariali in materia di competenza regionale e la riforma fiscale.

Come sopra ricordato, la fiscalizzazione dei trasferimenti erariali nelle materie di competenza regionale è una componente della *milestone* del PNRR relativa alla riforma del quadro fiscale subnazionale.

Si è riferito, nella precedente audizione, della **mappatura dei fondi** da fiscalizzare compiuta dalla CTFS già nel dicembre 2023. In quella sede si è dato altresì conto della **complessità della transizione** da una modalità di gestione delle risorse pubbliche destinate a politiche territoriali largamente basata su trasferimenti statali con vincolo di destinazione, a un modello conforme a Costituzione: ovvero un **orientamento della spesa pubblica territoriale da parte dello Stato attraverso la determinazione dei LEP a monte e un adeguato sistema di monitoraggio a valle.**

Ci si limita dunque a rilevare che il passaggio relativo alla fiscalizzazione dei trasferimenti, ora oggetto delle opportune valutazioni politiche circa il *quantum* anche in considerazione delle posizioni espresse dai diversi livelli di governo, resta cruciale: esso costituisce, nella prospettiva dell'art. 119 Cost., una premessa fondamentale per la concreta operatività dei fondi perequativi previsti dall'art. 15 d.lgs. n. 68 del 2011 che, a seconda della tipologia di spesa, devono garantire la copertura della spesa misurata sulla base dei fabbisogni standard o perequare le capacità fiscali in modo da ridurre le differenze tra territori in misura non inferiore al 75%. Sul punto si ricorda la recente, esplicita **censura della Corte costituzionale alla prassi dei sistematici rinvii dell'attuazione del federalismo fiscale** sino a oggi praticata, accompagnata dal perentorio invito a procedere alla fiscalizzazione dei trasferimenti statali che ancora residuano nelle materie regionali e all'istituzione del fondo perequativo, al fine di realizzare un «*modello di federalismo fiscale 'cooperativo'*», indispensabile per «*attuare la punta avanzata del regionalismo differenziato*»⁷.

Maggiori progressi, rispetto all'anno scorso, riguardano il **quomodo della fiscalizzazione** e potrebbero coinvolgere, in prospettiva, anche la CTFS. In attuazione della legge delega per la revisione del sistema fiscale (legge n. 111 del 2023), il Consiglio dei Ministri⁸ ha recentemente approvato in via preliminare lo schema di decreto legislativo che, per la parte che qui strettamente interessa⁹, stabilisce che lo strumento da utilizzare – a decorre dall'anno 2027 – sia quello della compartecipazione regionale al gettito dell'IRPEF, determinata in

⁷ Sent. n. 192/2024, punto 23.3 Considerato in diritto. Sulla necessità di dare compiuta attuazione al dettato costituzionale in materia di autonomia finanziaria regionale, cfr. sent. n. 195/2024, punto 7 Considerato in diritto.

⁸ V. Comunicato stampa del C.d.M. del 9 maggio 2025.

⁹ Ovvero la modifica dell'art. 2 e degli artt. 4, 6, 7 e 15 d.lgs. n. 68/2011.

modo da garantire al complesso delle Regioni a statuto ordinario entrate corrispondenti all'ammontare dei trasferimenti soppressi, ai sensi dell'art. 7 d.lgs. 68 del 2011. A tale fine si prevede l'istituzione, nello stato di previsione del Ministero dell'economia e delle finanze, di un apposito fondo in favore delle Regioni, al fine di procedere alle regolazioni finanziarie con lo Stato correlate allo scostamento tra l'ammontare dei trasferimenti statali soppressi e le entrate derivanti dalla compartecipazione al gettito dell'IRPEF. Tale fondo ha una dotazione corrispondente, per ciascun anno, alla compartecipazione al gettito dell'IRPEF nel limite dei trasferimenti soppressi, incrementata nella misura di 50 milioni di euro per ciascuno degli anni 2028 e successivi, mentre le eventuali risorse derivanti dalla compartecipazione all'IRPEF eccedenti l'importo del fondo, in assenza del reperimento della relativa copertura finanziaria, restano acquisite al bilancio dello Stato. La determinazione dell'aliquota di compartecipazione IRPEF è stabilita con d.P.C.M., che reca anche i criteri di assegnazione annuale delle quote del fondo, nonché i necessari meccanismi che consentano di garantire, nell'ambito della dotazione complessiva del fondo medesimo, forme di perequazione, prioritariamente in misura pari ai trasferimenti soppressi e, per la restante parte, nel rispetto dei percorsi di perequazione e dei costi standard o, nelle more, secondo modalità individuate dalla Conferenza delle Regioni e delle Province autonome. Tale d.P.C.M. dovrà essere adottato (entro il 30 aprile 2026) su proposta del Ministro dell'economia e delle finanze, di concerto con il Ministro per gli affari regionali e le autonomie, d'intesa con la Conferenza unificata e previo parere della CTFS e delle Commissioni parlamentari competenti per i profili di carattere finanziario.

Sono altresì contemplati meccanismi volti a garantire il monitoraggio dei LEP, dei livelli adeguati di servizio (LAS), delle funzioni fondamentali e degli obiettivi di servizio da assicurare sull'intero territorio nazionale e il rispetto dei principi di sussidiarietà, differenziazione e adeguatezza di cui all'art. 118 Cost., negli ambiti interessati dalla fiscalizzazione dei trasferimenti statali soppressi; nei medesimi ambiti è stabilito che le Regioni debbano comunque assicurare il concorso all'esercizio delle funzioni fondamentali da parte dei Comuni, delle Province e delle Città metropolitane, nel rispetto degli artt. 114, 117 c. 2 lett. p, 119 Cost.. Tali finalità, ove necessario, sono assicurate anche attraverso il ricorso all'esercizio del potere sostitutivo di cui all'art. 120, c. 2 Cost...

In altri termini, pur in presenza della fiscalizzazione in favore delle Regioni, viene sottolineato il ruolo di coordinamento delle Amministrazioni statali al fine di garantire i LEP in maniera equa su tutto il territorio nazionale e il ruolo degli enti locali nell'esercizio delle funzioni fondamentali.

Si prevede, infine, una specifica attività di monitoraggio periodico degli effetti prodotti dalla fiscalizzazione, da disciplinarsi con apposito decreto del Ministro dell'economia e delle finanze, di concerto con il Ministro per gli affari regionali e le autonomie, d'intesa con la Conferenza unificata e sulla base di una metodologia approvata dalla CTFS, entro il 31 luglio 2028. In esito al monitoraggio e al fine di tenere conto della dinamicità del gettito dell'IRPEF, potrà procedersi alla revisione delle aliquote di compartecipazione all'IRPEF, in ogni caso senza nuovi o maggiori oneri a carico della finanza pubblica.

Nella prospettiva della costituzione del fondo perequativo destinato alla copertura integrale delle spese in materia di sanità, assistenza, istruzione e trasporto pubblico locale (spesa in conto capitale), si stabilisce poi l'attribuzione alle Regioni a statuto ordinario delle somme a titolo di compartecipazione regionale all'IVA

sulla base di specifici criteri, che assicurano l'attuazione del principio di territorialità delle entrate, a decorrere dall'entrata in vigore della fase di perequazione a regime, tenendo conto anche dei dati della fatturazione elettronica e della trasmissione telematica dei corrispettivi. Le modalità di attuazione di tale previsione sono demandate a un d.P.C.M. di natura non regolamentare, su proposta del Ministro dell'economia e delle finanze, di concerto con il Ministro per gli affari regionali e le autonomie, sentite la Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato e le Regioni e le Province autonome, previo parere della CTFS e delle Commissioni parlamentari competenti per i profili di carattere finanziario.

Infine, un ruolo parimenti consultivo della CTFS, accanto a quello della Commissioni parlamentari competenti per i profili di carattere finanziario, è contemplato per la disciplina delle modalità di convergenza verso i costi standard e le capacità fiscali dei fondi perequativi di cui all'art. 15, c. 5 e c. 7 d.lgs. n. 68 del 2011, da determinarsi con d.P.C.M., su proposta del Ministro per l'economia e le finanze, d'intesa con la Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato le Regioni e le Province autonome.

In sintesi, riprendendo le conclusioni e gli auspici formulati al termine della precedente audizione, sullo schema di decreto legislativo di attuazione della delega fiscale si possono formulare le seguenti considerazioni, dal punto prospettico del ruolo e delle competenze della CTFS.

In conformità con il carattere cooperativo del modello di Stato regionale, rimarcato recentemente anche dalla Corte costituzionale¹⁰, le modalità della fiscalizzazione di cui al richiamato schema coinvolgono, nei procedimenti di normazione ivi disciplinati, le diverse **sedes di raccordo tra i livelli di governo**, sia sul piano politico (le Conferenze) che sul piano tecnico (la CTFS), garantendo altresì un **raccordo con il Parlamento** tramite le Commissioni competenti per i profili di carattere finanziario. In particolare, i passaggi che coinvolgono la CTFS risultano funzionali a consentirle di contribuire all'unitarietà dell'azione di governo sulle questioni che impattano sui LEP e i relativi costi e fabbisogni standard.

Inoltre, coerentemente con il ruolo che, nella prospettiva della fiscalizzazione, devono assumere le Amministrazioni centrali, lo schema prevede che a queste ultime spetti il compito di monitorare LEP, LAS, obiettivi di servizio, nonché le funzioni fondamentali degli enti locali, ovvero quell'insieme di presidi ineludibili per le prestazioni inerenti ai diritti fondamentali, la cui garanzia è tutelabile in ultima istanza anche tramite il potere sostitutivo *ex art. 120, c. 2 Cost.*. Si configura così, quanto agli ambiti interessati alla fiscalizzazione, una **fattispecie normativa di carattere generale che assegna alle Amministrazioni centrali un ruolo determinante nel governo della spesa pubblica sul territorio, in modo ora conforme al dettato costituzionale.**

Infine, parimenti in linea con la recente giurisprudenza costituzionale¹¹ è il ripetuto richiamo al **parametro dei costi standard**, destinato a soppiantare quello della spesa storica, sia per quanto riguarda le regolazioni finanziarie successive alla fiscalizzazione, che con riferimento al fondo perequativo di cui all'art. 15 c. 5. Il

¹⁰ Sent. n. 192/2024, punti 4, 17 e 23 Considerato in diritto e n. 45/2025, punto 6.3.1 Considerato in diritto.

¹¹ Sent. n. 192/2024, punti 22 e 27 Considerato in diritto.

richiamo rimanda peraltro alla necessità, sottolineata dalla Corte costituzionale, di definire tale parametro secondo la metodologia dei costi e fabbisogni standard per le materie LEP e secondo un criterio basato sulla gestione efficiente per le materie non-LEP.

2.2. La determinazione dei LEP e dei relativi costi e fabbisogni standard.

In merito alla determinazione dei LEP e dei relativi costi e fabbisogni standard il quadro normativo, per come sviluppatosi negli scorsi mesi, prefigura due diversi percorsi.

2.2.1. Gli ambiti materiali e le funzioni di competenza statale oggetto di possibile differenziazione.

Il primo è quello concernente i LEP relativi alle funzioni riconducibili alle materie indicate dalla legge n. 86 del 2024 quali oggetto di possibile differenziazione. Sul punto, come noto, la Corte costituzionale¹² ha annullato l'art. 3, c. 1 della legge n. 86 del 2024 che recava una delega al Governo per la determinazione dei LEP ai fini dell'attuazione dell'art. 116, c. 3 Cost., in quanto la determinazione dei principi e dei criteri direttivi – ivi effettuata *per relationem*, con rinvio all'art. 1, c. 791-801 *bis* della legge n. 197 del 2002 – aveva un carattere generico e inidoneo a guidare il potere legislativo delegato, ai sensi dell'art. 76 Cost.. La Corte ha quindi precisato che la determinazione dei LEP potrà anche avvenire con l'ausilio del lavoro svolto dal Comitato tecnico scientifico con funzioni istruttorie per l'individuazione dei LEP (CLEP), istituito con d.P.C.M. del 23 marzo 2023.

Il Consiglio dei Ministri, dando seguito alla decisione della Corte, ha recentemente approvato per la trasmissione alle Camere un disegno di legge recante delega al Governo per la determinazione dei LEP¹³, i quali, come si evince anche dalla recente giurisprudenza costituzionale, sono da considerarsi il vero **tessuto connettivo nazionale**.

Nell'attesa dell'avvio del relativo procedimento legislativo, ci si limita in questa sede a ribadire una considerazione di carattere generale già svolta in premessa e nella precedente audizione, ovvero l'opportunità che la disciplina dell'**iter di formazione dei decreti legislativi di determinazione dei LEP** contempli momenti di **raccordo verticale tra i diversi livelli di governo** e di **raccordo orizzontale tra Esecutivo e Legislativo**, in modo da pervenire a una definizione dei LEP il più possibile condivisa e che benefici dei contributi che tutti gli attori istituzionali sono in grado di apportare, ciascuno dal rispettivo punto prospettico.

Quanto ai compiti della CTFS in particolare, si ricorda che l'art. 3, c. 8 della legge n. 86 del 2024 prevede che **i costi e i fabbisogni standard**, relativi ai LEP individuati nei decreti legislativi, siano **determinati e aggiornati con cadenza almeno triennale con uno o più d.P.C.M., sulla base delle ipotesi tecniche formulate dalla CTFS**. In questa prospettiva, riprendendo quanto emerso dai lavori del CLEP, dall'esperienza sinora compiuta dalla CTFS per il comparto degli enti locali e dalla recente giurisprudenza costituzionale¹⁴, si

¹² Sent. n. 192/2024, punto 9.2 Considerato in diritto.

¹³ V. Comunicato stampa del C.d.M. del 19 maggio 2025.

¹⁴ Sent. n. 192/2024, spec. punti 14 e 22 Considerato in diritto.

auspica che i LEP siano collocati in una visione evolutiva e non in un'ottica pianificatoria. Questo non solo per l'ovvia ragione per cui i LEP sono una scelta di carattere politico, che quindi può variare in dipendenza dalle valutazioni discrezionali del decisore politico cosicché, una volta fissati, potranno fisiologicamente risentire degli adattamenti indotti da esigenze di contesto, naturalmente tenendo presente la loro funzione di salvaguardia di condizioni di vita omogenee sul territorio nazionale e ferma restando la necessità della loro copertura finanziaria. Ma soprattutto in considerazione della necessaria coerenza dei LEP con gli obiettivi programmati di finanza pubblica e del rispetto degli equilibri di bilancio. Nello spirito della programmazione strategica, che è flessibile e si evolve seguendo i contesti mutevoli, l'elaborazione dei LEP va intesa come un percorso da sviluppare gradualmente¹⁵, verificando di volta in volta, attraverso un'adeguata attività di monitoraggio, i risultati raggiunti, avendo sempre e comunque chiari gli obiettivi di efficienza e di equità che si intendono conseguire per gli specifici ambiti dell'azione pubblica, nonché la concreta capacità amministrativa degli apparati deputati a realizzarli; laddove un simile approccio è già stato utilizzato, i risultati ottenuti sono senz'altro positivi¹⁶.

In questa prospettiva, anche il tema importantissimo del finanziamento dei LEP si riconduce a una valutazione di sostenibilità ragionata ed effettiva, che consente di far progredire un processo fondamentale per l'inveramento del dettato costituzionale, il quale rischia altrimenti di arenarsi sulla scorta di argomentazioni suggestive che, in definitiva, ne predicano una deprecabile paralisi.

2.2.2 Gli ambiti materiali e le funzioni di competenza regionale.

Il secondo percorso riguardante i LEP è quello contenuto nel terzo *step* della *milestone* PNRR di cui sopra, che obbliga a definire i LEP relativi alle funzioni già di competenza regionale (c.d. regionalismo "simmetrico"). Si ricorda che, in questo ambito, l'art. 24 decreto-legge n. 50 del 2017 stabilisce che la CTFS provveda all'approvazione delle metodologie per la determinazione di fabbisogni standard e capacità fiscali standard delle Regioni a statuto ordinario, sulla base delle elaborazioni e ricognizioni effettuate da Sogei s.p.a., attraverso l'eventuale predisposizione di appositi questionari, in collaborazione con l'ISTAT e avvalendosi del CINSEDO, nelle materie di cui all'art. 13 d.lgs. n. 68 del 2011 (assistenza, istruzione, trasporto pubblico locale per la spesa in conto capitale).

Rispetto alle macroaree di intervento così individuate, l'**assistenza** è senz'altro quella in cui l'attuazione costituzionale è a uno stadio più avanzato e ciò anche grazie alla necessità di fornire una cornice in cui inquadrare gli interventi previsti dal PNRR nell'ambito delle politiche per l'inclusione e la coesione sociale.

Alcuni dei LEPS individuati, in particolare, dalle leggi di bilancio 2021 e 2022, possono essere adottati come esempio paradigmatico di funzionamento dei meccanismi di conseguimento graduale dei LEP, tramite

¹⁵ Come peraltro già previsto dall'art. 13, c. 3 d.lgs. 68/2011, laddove chiaramente si indica la necessità di un «percorso di convergenza» verso i LEP attraverso la fissazione di obiettivi progressivi intermedi (c.d. obiettivi di servizio).

¹⁶ Il riferimento è al processo di convergenza verso i LEP del comparto comunale relativi ai servizi sociali, agli asili nido e al trasporto degli studenti con disabilità, in corso di realizzazione attraverso obiettivi di servizio incrementali e monitorati annualmente, finanziati attraverso il Fondo speciale per l'equità del livello dei servizi, istituito dall'art. 1, c. 496 l. n. 213/2023 quale fondo *ex art.* 119, c. 5 Cost., a seguito della sentenza della Corte costituzionale n. 71/2023. V. *infra*, *sub par.* 5.

progressivi obiettivi di servizio assistiti da efficaci modalità di monitoraggio e, in caso di inadempimento, dall'esercizio del potere sostitutivo¹⁷.

In relazione ad altre fattispecie, invece, il quadro necessita, in misura variabile, di qualche affinamento, come emerge nei pareri resi dalla CTFS ai sensi dell'art. 1, c. 592 legge n. 234 del 2021 durante l'anno trascorso e sui quali si sofferma di seguito l'attenzione, al fine di esemplificare in concreto le modalità di operato della CTFS e le complessità del contesto di riferimento.

(i) La CTFS ha condotto una disamina degli schemi di decreto concernenti la ripartizione di risorse finanziarie nazionali di primaria rilevanza per l'implementazione delle **politiche sociali**, approvando i seguenti pareri: a) **parere del 5 febbraio 2025** inerente lo schema di decreto di riparto del Fondo nazionale per le politiche sociali e del Fondo per la lotta alla povertà, relativamente al triennio 2024-2026; b) **parere del 27 febbraio 2025** inerente lo schema di decreto di riparto del Fondo c.d. "Dopo di Noi" per l'annualità 2024, quest'ultimo precipuamente destinato a fornire assistenza e sostegno alle persone con disabilità grave, prive di adeguate tutele familiari.

In entrambi i casi la CTFS ha espresso le proprie valutazioni sugli schemi di decreto, cogliendo l'occasione per proporre alcune raccomandazioni onde garantire un'allocazione delle risorse ancora più equa ed efficace, in linea con i principi costituzionali di eguaglianza sostanziale e di solidarietà sociale.

Un primo aspetto sul quale la CTFS ha posto l'attenzione concerne la constatazione della difficoltà di individuare, in taluni casi, dei livelli essenziali delle prestazioni sociali (**LEPS**) **misurabili**. Tale difficoltà, come ribadito in entrambi i pareri, si configura come un ostacolo significativo alla realizzazione di standard uniformi di assistenza su tutto il territorio nazionale, compromettendo la capacità di misurare e confrontare le prestazioni erogate a livello regionale e impedendo una corretta valutazione dei fabbisogni finanziari necessari per garantire un'adeguata copertura dei servizi.

Un ulteriore aspetto considerato è la "**storicizzazione**" dei **criteri di riparto** di taluni fondi, che rischia di non cogliere le differenze territoriali e di non tenere conto delle mutate condizioni socio-economiche delle diverse Regioni. La CTFS raccomanda pertanto una revisione dei criteri di riparto, privilegiando indicatori più sensibili ai bisogni reali.

Un altro profilo oggetto di riflessione ha riguardato la necessità di promuovere un coordinamento tra i diversi fondi per superare la frammentazione delle politiche sociali. Su quest'ultimo aspetto bisogna infatti considerare che l'attuale *governance* multilivello che caratterizza le funzioni inerenti ai servizi sociali, può determinare, anche in ragione della mancata fiscalizzazione dei trasferimenti erariali, fenomeni di inefficienza e dispersione delle risorse. Da qui la raccomandazione di avviare un **coordinamento dei meccanismi allocativi** superando la visione compartimentale sinora adottata e la pluralità delle assegnazioni, che riducono le piene potenzialità della metodologia di determinazione dei fabbisogni standard.

¹⁷ Trattasi delle già ricordate prestazioni inerenti ai servizi comunali relativi a servizi sociali, asili nido, trasporto studenti con disabilità, rispetto ai quali è stato completato il primo ciclo di rendicontazione dell'utilizzo delle risorse e di monitoraggio circa il conseguimento degli obiettivi di servizio, con l'attivazione, ove necessario, del potere sostitutivo, designando il Sindaco quale commissario (art. 1, c. 498-500 l. n. 213/2023): v. *infra*, sub par. 5.

Un ulteriore elemento evidenziato è la necessità di **sistemi di monitoraggio efficaci e tempestivi**, in grado di valutare l'effettivo utilizzo delle risorse e l'impatto degli interventi. La CTFS sottolinea sul punto l'utilità di implementare sistemi informativi interoperabili, che consentano la condivisione dei dati tra le pubbliche amministrazioni, al fine di supportare la definizione dei LEPS e dei fabbisogni standard, nonché di garantire la trasparenza e la responsabilità nella gestione dei fondi.

Infine, entrambi i pareri sollevano la questione della previsione della **restituzione delle risorse non spese**, ritenendo necessaria una riflessione sulla disciplina di settore, alla luce della giurisprudenza costituzionale, che a salvaguardia dell'erogazione dei LEP su tutto il territorio nazionale richiede l'attivazione di poteri sostitutivi, piuttosto che penalizzazioni attraverso la restituzione delle somme non spese¹⁸.

A conferma dell'utilità della funzione consultiva attribuita alla CTFS dall'art. 1, c. 592 legge n. 234 del 2021, l'approvazione dei pareri è stata l'occasione per condividere con il Ministero del lavoro e delle politiche sociali l'opportunità di attivare un **tavolo tecnico** presso la CTFS, con la partecipazione delle Amministrazioni centrali coinvolte, del CINSEDO, dell'ANCI e dell'UPI, che dovrebbe intraprendere una mappatura esaustiva della spesa sociale a tutti i livelli di governo, al fine di identificare processi allocativi regionali compatibili con i fabbisogni standard definiti nell'ambito territoriale sociale (ATS) e in linea con i LEP; investigare le possibilità tecniche e operative per favorire l'interoperabilità dei sistemi informativi; riflettere sulle modalità di attivazione di un meccanismo di monitoraggio *ex post*, volto a verificare l'effettiva erogazione dei LEPS, sia quantitativi che qualitativi, individuati nel Piano Nazionale degli Interventi dei Servizi Sociali 2024-2026, e ad attivare interventi correttivi per gli enti inadempienti.

L'analisi sintetizzata nei pareri formulati dalla CTFS disvela dunque un panorama complesso delle sfide che riguardano il sistema di *welfare*. Gli sforzi profusi e i risultati conseguiti in termini di risorse complessive sono indubitabili; essi andrebbero accompagnati da un approccio sinergico volto a perfezionare l'allocazione delle risorse, in conformità ai principi di equità, efficacia e coerenza con i principi costituzionali. Più specificamente, la **definizione puntuale di tipo quantitativo dei LEP da correlare ai fabbisogni standard**, unitamente a una **ponderata revisione dei criteri di riparto**, all'**implementazione di sistemi di monitoraggio avanzati** e a una **rifocalizzazione della normativa sulla restituzione delle risorse non utilizzate**, si profilano come elementi cardinali per consolidare il sistema di *welfare* e garantire la piena inclusione sociale.

(ii) Tra gli altri segnali di diritto positivo che si possono cogliere dalla normativa più recente, si ricorda che è stato disciplinato lo specifico *iter* di determinazione dei LEP in favore delle persone con **disabilità**¹⁹. Anche su questo punto la CTFS ha intrapreso proficue interlocuzioni con il Dipartimento per le politiche in favore delle persone con disabilità, al fine di fornire il supporto necessario alla definizione delle ipotesi tecniche di LEP a favore delle persone con disabilità.

¹⁸ In particolare, la sent. 71/2023 ha dichiarato l'incostituzionalità della previsione della restituzione allo Stato delle risorse non spese dagli enti locali per il perseguimento degli obiettivi di servizio previsti per il settore sociale, per gli asili nido e per il trasporto studenti con disabilità; secondo la Corte, infatti, tali risorse vanno assistite da coerenti meccanismi per l'effettivo raggiungimento dei LEP. Sul punto v. *infra*, sub par. 5.

¹⁹ V. art. 37 d.lgs. n. 62/2024, in attuazione della delega al Governo in materia di disabilità (l. n. 277/del 2021).

Nel frattempo, durante l'anno trascorso, la CTFS ha reso i pareri richiesti sugli schemi di decreto di riparto di risorse in materia, ai sensi dell'art. 1, c. 592 legge n. 234 del 2021. In particolare, trattasi dei pareri sugli schemi di decreto di riparto del Fondo unico per l'inclusione delle persone con disabilità, istituito dall'art. 1, c. 210 legge n. 213 del 2023 e, specificamente, sulle porzioni del citato fondo destinate al potenziamento dei servizi di assistenza all'autonomia e alla comunicazione per gli studenti con disabilità (ASACOM) e, da ultimo, al trasporto studenti con disabilità: a) **parere del 19 giugno 2024**, relativo allo schema di decreto di riparto di in favore delle Regioni a statuto ordinario e delle Regioni a statuto speciale Sardegna, Sicilia e Friuli Venezia Giulia, della quota del Fondo per il potenziamento dei servizi ASACOM per gli alunni con disabilità della scuola secondaria di secondo grado (art. 1, c. 213, lett. a legge n. 213 del 2023); **parere del 19 giugno 2024**, concernente il riparto della quota del Fondo unico per l'inclusione delle persone con disabilità, in favore dei Comuni per l'anno 2024 destinata al potenziamento dei servizi ASACOM per gli alunni con disabilità della scuola dell'infanzia, primaria e secondaria di primo grado (art. 1, c. 213, lett. a legge n. 213 del 2023); **parere del 27 Febbraio 2025**, relativo allo schema di decreto per il riparto di quota parte del Fondo unico per l'inclusione delle persone con disabilità per il potenziamento del servizio di trasporto scolastico degli studenti con disabilità privi di autonomia frequentanti le scuole secondarie di secondo grado²⁰.

Si ricorda brevemente che l'istituzione del Fondo unico per l'inclusione delle persone con disabilità ha l'obiettivo di razionalizzare e centralizzare le politiche di inclusione, rispondendo alla crescente necessità di assicurare un sostegno adeguato e coordinato alle persone con disabilità. Per quanto la disciplina di settore non contempli ancora dei LEP, l'attività di monitoraggio e rendicontazione delle risorse erogate, avviata dal Dipartimento per le politiche in favore delle persone con disabilità, ha iniziato a porre le basi per la progressiva costruzione di obiettivi di servizio e, in prospettiva, di LEP e correlati fabbisogni standard.

In sintesi, i pareri in esame recano una valutazione positiva degli schemi di decreto ministeriale finalizzati alla ripartizione del Fondo unico per l'inclusione delle persone con disabilità, supportata da specifiche raccomandazioni. Più, nel dettaglio, il primo parere, relativo al riparto delle risorse destinate al potenziamento dei servizi ASACOM per gli studenti disabili del ciclo secondario superiore, condivide la modalità di riparto delle risorse²¹, in attesa di dati consolidati a seguito di monitoraggi più robusti²² e auspica l'adozione di criteri uniformi per la qualificazione professionale degli assistenti. Il secondo parere esamina la distribuzione di risorse ai Comuni volte a potenziare i servizi ASACOM per gli alunni disabili dei cicli scolastici inferiore e primario

²⁰ In particolare, l'art. 1, c. 213, lett. a-bis) l. n. 231/2023, aggiunge alle finalità perseguibili con gli stanziamenti iscritti nel Fondo unico per l'inclusione delle persone con disabilità di cui al c. 210 del medesimo articolo anche quella del «finanziamento del trasporto scolastico degli studenti con disabilità privi di autonomia che frequentano le scuole secondarie di secondo grado, tenuto conto della quota coperta dalla fiscalità locale, e, nelle more della definizione dei pertinenti livelli essenziali delle prestazioni, potenziamento del relativo servizio».

²¹ Il riparto avviene in proporzione al numero di studenti con disabilità iscritti all'anno scolastico 2023/2024, sulla base dei dati comunicati dal Ministero dell'istruzione e del merito con nota n. 1770 del 29 marzo 2024.

²² Alla data del 31 marzo 2024, termine fissato dalle istruzioni per la compilazione delle schede di monitoraggio pubblicate sul sito della CTFS, hanno chiuso le schede di monitoraggio 10 Regioni su 15, pari al 66%. Si specifica che le informazioni raccolte, per la prima volta, con il monitoraggio per l'annualità 2023, non sono ancora sufficientemente affinate da essere utilizzate per supportare una diversa metodologia di riparto delle risorse per l'annualità 2024.

e, analogamente al primo, pur approvando il criterio di riparto proposto²³, in quanto i dati del monitoraggio risultano ancora acerbi²⁴, insiste sull'importanza nevralgica del monitoraggio, proponendo un'armonizzazione delle prassi contabili degli enti locali e valorizzando la cooperazione interamministrativa tramite l'interoperabilità dei sistemi informativi. Il terzo parere, infine, incentrato sul trasporto scolastico per gli alunni disabili non autonomi della scuola secondaria superiore, raccomanda la definizione di LEP e costi standard per stabilire il fabbisogno e, nell'ambito del monitoraggio, la raccolta di informazioni specifiche necessarie a tale fine, anche tenendo conto dell'elaborazione dei fabbisogni standard comunali²⁵, da prendere a riferimento metodologico, tenendo conto tuttavia delle specificità di carattere extra-urbano del trasporto relativo alle scuole secondarie di secondo grado²⁶.

In linea generale, la CTFS valuta molto positivamente l'**attività di monitoraggio e rendicontazione**, ai fini della successiva definizione degli obiettivi di servizio, che il Dipartimento ha intrapreso con l'ausilio di Sogei s.p.a.; un'attività intesa non come mero adempimento burocratico, bensì quale imprescindibile strumento di cognizione e di rendicontazione, che diviene il presupposto indefettibile per una efficace allocazione delle risorse e una congrua erogazione dei servizi. Da rilevare, inoltre, che le schede di monitoraggio e rendicontazione, pubblicate annualmente dalla CTFS, raccolgono informazioni relative al finanziamento del servizio non solo in relazione alle risorse del Fondo unico per l'inclusione delle persone con disabilità, ma anche con riferimento a finanziamenti derivanti da fondi europei e da altre fonti, comprese le risorse proprie. Il monitoraggio prevede la **valutazione disaggregata della spesa** per porre le basi per l'attività di mappatura complessiva della spesa per la specifica funzione; elemento fondamentale per consentire un'evoluzione metodologica nella determinazione dei fabbisogni standard.

Si comprende quindi come l'attivazione di sistemi di monitoraggio accurati, tempestivi, con protocolli standardizzati e alimentati da dati accessibili, si configuri quale ineludibile strumento per la sfida successiva che ora va affrontata, ovvero l'individuazione di LEP misurabili, correlati ai fabbisogni standard, e di procedure atte a garantirne l'erogazione concreta, in modo da rendere la distribuzione delle risorse ancora più equa e l'efficacia degli interventi ancora maggiore.

(iii) Si ricorda, infine, che Sogei s.p.a. ha presentato alla CTFS un primo approfondimento relativo ai fabbisogni standard regionali relativi alla funzione **istruzione e formazione professionale**, che rientra nell'ambito della macroarea di intervento relativa all'istruzione di cui all'art. 13 d.lgs. n. 68 del 2011. Sul punto la CTFS non ha assunto alcuna delibera, risultando necessaria un'ulteriore attività istruttoria.

²³ Il riparto avviene in proporzione agli alunni con disabilità iscritti nell'anno scolastico 2023/2024, distinti per grado di istruzione, per Provincia e per Comune, sulla base della nota prot. n. 1770 del 29 marzo 2024 del Ministero dell'istruzione e del merito - Dipartimento per le risorse umane, finanziarie e strumentali - Direzione generale per i sistemi informativi e la statistica.

²⁴ Alla data del 31 marzo 2024, termine fissato dalle istruzioni per la compilazione delle schede di monitoraggio 2024 pubblicate sul sito della CTFS, hanno chiuso le schede di monitoraggio 3.661 Comuni su un totale di 7.545 pari al 48,5%.

²⁵ Relativi al riparto delle risorse del Fondo per l'equità del livello dei servizi concernenti il trasporto studenti con disabilità (art. 1, c. 496, lett. c l. n. 213/2023).

²⁶ Il riparto avviene in proporzione al numero di studenti con disabilità iscritti alla scuola statale secondaria di secondo grado nell'anno scolastico 2024/2025, avendo a riferimento i dati comunicati dal Ministero dell'istruzione e del merito - Dipartimento per le risorse umane, finanziarie e strumentali - Direzione generale per l'innovazione digitale, la semplificazione e la statistica (nota del 26 novembre 2024, protocollo 6247).

Nel merito di quanto illustrato, come evidenziato anche nell'audizione di Sogei s.p.a. del 14 maggio scorso – alla quale si rinvia per i dettagli –, il calcolo del fabbisogno standard relativo alla funzione in discussione si misura con alcuni elementi di complessità: la compresenza di una pluralità di fonti di finanziamento del servizio (statali 43%, regionali 27%, europee 30%), dalle quali, a livello territoriale, si attinge in modo disomogeneo; la presenza di squilibri territoriali, che impone di prendere atto dell'inidoneità dell'attuale sistema di trasferimenti a promuovere la responsabilizzazione dell'insieme delle Regioni e l'esercizio delle rispettive competenze per la specifica funzione considerata; la sussistenza di differenze in relazione alla spesa, al livello di finanziamento e alla sua articolazione fra istituzioni e offerta complessiva di servizi educativi/formativi; l'esercizio diffuso di una funzione "sussidiaria" da parte dello Stato che, in alcune aree, è quasi esclusiva.

Questi gli elementi del contesto in cui dovrà essere calato il modello *Regression Cost Based Approach* (RCA), utilizzato sinora dalla CTFS per i fabbisogni standard degli enti locali e che, nel caso specifico, potrebbe avvalersi del parametro dell'unità di costo standard già individuato dalle Regioni per sovvenzionare i percorsi di istruzione e formazione. Tuttavia, l'idoneità di tale parametro a identificare direttamente la relazione esistente tra la spesa e il livello dei servizi offerti e, quindi, a consentire di ottenere una quantificazione diretta dell'impatto esercitato dagli *output* sul livello di fabbisogno, va attentamente valutata in considerazione della disomogeneità del parametro a livello regionale.

3.. La finanza degli enti locali: la determinazione dei fabbisogni standard.

Per quanto riguarda il comparto locale e l'attività svolta dalla CTFS in questo ambito, si ricorda brevemente che la dinamica della finanza degli enti locali si basa su due pilastri fondamentali: i **fabbisogni standard** e la **capacità fiscale** di ciascun ente. Questi strumenti sono essenziali per garantire un'allocazione equa delle risorse e un'efficace gestione della spesa pubblica.

I fabbisogni standard comunali sono stati introdotti nel sistema italiano a partire dal 2015, sebbene la loro approvazione iniziale da parte della Commissione tecnica paritetica per l'attuazione del federalismo fiscale (COPAFF) risalga alla fine del 2013, in base all'art. 5 del d.lgs. n. 216 del 2010.

Nel 2016, la CTFS ha approvato la prima innovazione metodologica completa per tutte le funzioni, applicata a partire dal 2017. Da allora, tra il 2016 e il 2023, i fabbisogni standard per i Comuni sono stati aggiornati annualmente, integrando dati da fonti istituzionali e questionari elaborati da Sose s.p.a. (ora incorporata in Sogei s.p.a.).

Di seguito si ricordano gli aggiornamenti metodologici chiave:

- **novembre 2019:** la CTFS ha introdotto un nuovo modello di stima per i fabbisogni standard, utilizzando **stimatori panel** per la valutazione dei costi del servizio di raccolta e smaltimento dei rifiuti;
- **settembre 2020:** le nuove metodologie basate su stimatori panel sono state estese ai settori sociale, viabilità e territorio;

- **settembre 2021:** la stessa metodologia è stata applicata alla stima del fabbisogno standard per il servizio degli asili nido;
- **2023:** la CTFS ha approvato due modifiche metodologiche distinte (27 febbraio e 23 ottobre), oltre al consueto aggiornamento annuale. I fabbisogni standard approvati il 27 febbraio 2023 sono stati impiegati per il Fondo di Solidarietà Comunale (FSC) 2023, mentre quelli del 23 ottobre sono stati utilizzati per il FSC 2024;
- **settembre 2024:** approvazione dei fabbisogni standard comunali per il FSC 2025;
- **ottobre 2024:** approvazione, a metodologia invariata, dei fabbisogni standard per province e città metropolitane delle Regioni a statuto ordinario, sia sotto forma di coefficienti di riparto sia come valori in euro.

Per una descrizione dettagliata delle metodologie adottate, si rimanda alla documentazione presentata da Sogei s.p.a. in occasione dell'audizione del 14 maggio 2025.

In generale, si rileva che gli aggiornamenti metodologici e le modifiche apportate negli ultimi anni hanno reso i fabbisogni standard uno strumento dinamico, sempre più aderente alle specifiche esigenze degli enti locali e dei territori. L'introduzione dei **dati panel** a partire dal 2017 ha permesso di cogliere in maniera più precisa le necessità dei diversi enti.

Quanto ai prossimi passi e alle sfide che attendono la CTFS, si segnala quanto segue.

(a) La funzione trasporto pubblico locale (TPL). Questa funzione è l'ultima in attesa di un aggiornamento metodologico, in ragione di una ambiguità relativa alla definizione dei LEP per il TPL. Da un lato, infatti, l'art. 9, c. 1 lett. f, della legge n. 42 del 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. n. 68 del 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 n. 42 del 2009 prevede, tra i principi e criteri della delega, la definizione delle modalità per cui per la spesa per il trasporto pubblico locale, nella determinazione dell'ammontare del finanziamento, tenga conto della fornitura di un **livello adeguato del servizio (LAS)** 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.

(b) Lo spopolamento dei Comuni. Una problematica emersa durante l'approvazione dei fabbisogni standard comunali in CTFS riguarda lo spopolamento di alcuni Comuni e territori. Sose (e ora Sogei) ha proposto soluzioni metodologiche che riducono il peso della variabile "numero di abitanti", ma una soluzione condivisa non è ancora stata trovata in CTFS e resta una sfida da affrontare.

(c) Utilizzo dei fabbisogni standard per la valutazione dell'adeguatezza delle risorse previste nel meccanismo di perequazione. La determinazione dei fabbisogni standard in euro anche per il comparto comunale – evocata in altre audizioni – è un tema che la CTFS potrà porre tra le attività di approfondimento da svolgere, tenendo presenti però alcuni elementi di contesto. Innanzitutto, è opportuno ricordare che l'attuale quadro normativo impone che le modalità di determinazione dei fabbisogni standard non devono determinare nuovi o maggiori oneri per il bilancio dello Stato (art. 1, c. 3 d. lgs. n. 216 del 2010): questo significa che le metodologie applicabili dalla CTFS presuppongono un vincolo di bilancio chiuso. La determinazione dei fabbisogni in termini monetari può di certo costituire un utile ausilio al decisore politico come strumento valutativo ma, per assolvere correttamente a tale finalità, potrà essere effettuata solo all'esito di un percorso metodologico che: (i) valorizzi adeguatamente **l'efficientamento della spesa** nelle diverse funzioni e servizi, come sottolineato anche dalla recente giurisprudenza costituzionale²⁷; (ii) si basi sulla **piena contezza del complesso delle entrate e dell'effetto della pluralità di trasferimenti** che spesso insistono su una medesima funzione, inclusi quelli statali in materie di competenza regionale che non sono ancora stati fiscalizzati, che devono essere considerati allorché si intenda pervenire a una quantificazione dei fabbisogni standard in termini assoluti. D'altro canto, a quest'ultimo riguardo si ricorda che, come sopra rilevato a proposito del finanziamento delle funzioni in materia sociale e disabilità, gli interventi legislativi «non devono essere valutati in maniera atomistica, ma nel contesto delle altre disposizioni di carattere finanziario»²⁸; sul punto sarà quindi fondamentale l'apporto collaborativo delle Amministrazioni centrali di settore e di quelle territoriali.

(d) Il coinvolgimento delle Regioni a statuto speciale e delle Province autonome.

Anche le Regioni a statuto speciale e le Province autonome di Trento e Bolzano sono parte del processo di attuazione del federalismo fiscale, a partire dalla definizione dei LEP e dei relativi fabbisogni standard.

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.

²⁷ Sent. n. 192/2024, punti 22 e 27 Considerato in diritto.

²⁸ Corte costituzionale, sent. n. 45/2025, punto 5.2 Considerato in diritto, con richiamo a sent. n. 63/2024.

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.

Attualmente, la CTFS ha avviato interlocuzioni preliminari con le altre Autonomie speciali per concordare tempi e modalità di rilevazione dei costi e dei fabbisogni standard dei rispettivi enti locali.

4. ... segue: gli effetti prodotti dai meccanismi perequativi nel FSC.

Come già rilevato nella precedente audizione, 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 transizione²⁹:

- 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.

Si ricorda che l'effetto perequativo di ogni Comune corrisponde alla seguente formula: *Effetto perequativo* = $P \cdot (\text{Componente redistributiva standard} - \text{Componente redistributiva storica})$, dove P è la percentuale di transizione (60% nel 2025).

Per effetto della perequazione standard, dal 2015 al 2025 le risorse storiche che si sono spostate orizzontalmente tra Comuni ammontano, complessivamente, a 844 milioni di euro (poco più del 6% in termini di risorse storiche). L'effetto perequativo negativo ha interessato 3701 Comuni (in cui vive il 48% 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 2025, la perequazione ha portato ad un incremento delle risorse storiche di pari ammontare (844 milioni) a favore di 2856 Comuni (in cui vive il 52% della popolazione), collocati principalmente nel centro sud, nelle aree costiere lungo tutta la Penisola e

²⁹ 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 socioeducativo (servizi sociali, asili nido e trasporto alunni con disabilità), risorse che dal 2021 stanno affluendo ai Comuni con il canale speciale dedicato, di cui si è detto nelle note precedenti (nn. 16, 17 e 18).

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 n. 66 del 2014 a partire dal 2020. In totale, per effetto dei soli correttivi, è possibile stimare un ammorbidimento dell'effetto perequativo negativo vicino al 40%, 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 bilancio³⁰.

Nel 2024, senza considerare l'effetto dei correttivi, l'effetto perequativo era aumentato di 95 milioni rispetto all'anno precedente, arrivando a movimentare un flusso orizzontale di 734 milioni. Per effetto dei correttivi, nel 2024 a seguito dell'incremento delle risorse aggiuntive affluite a fronte del ristoro delle riduzioni *ex* decreto-legge n. 66 del 2014, l'effetto perequativo negativo era stato ridotto dai 734 di partenza a 399, a seguito di questa correzione era stato possibile neutralizzare integralmente i 95 milioni di incremento rispetto al 2023. Nel 2025 l'effetto dei correttivi, come detto sopra, porta l'effetto perequativo negativo dagli originari 844 milioni a 497 effettivi, con una mitigazione del 40%. Nonostante la mitigazione dell'effetto perequativo, diversamente dal 2024, si registra un aumento dell'effetto perequativo negativo di circa 98 milioni, in quanto dal 2025 si esaurisce l'incremento graduale delle risorse aggiuntive affluite, a partire dal 2020, a fronte del ristoro delle riduzioni *ex* decreto-legge n. 66 del 2014. La Tabella 2 riporta la distribuzione dell'effetto perequativo originario e ridotto per effetto dei correttivi, aggregando i Comuni a livello regionale. Senza considerare l'effetto dei correttivi, in aggregato i Comuni delle Regioni Piemonte, Lombardia, Veneto, Liguria, Emilia-Romagna, Toscana, Umbria e Campania, presentano un effetto perequativo negativo; invece, i Comuni delle Marche, del Lazio, dell'Abruzzo, del Molise, della Puglia, della Basilicata e della Calabria, presentano un effetto positivo. Nel 2025, i correttivi riducono sensibilmente l'effetto perequativo nelle Regioni negative, ad esempio i Comuni della Lombardia passano da un saldo negativo di 140 milioni ad un saldo negativo di 49 milioni; inoltre, in aggregato, l'Umbria e la Campania cambiano di segno, se guardiamo ai Comuni campani si passa da un effetto negativo di 38 milioni a uno positivo di 22.

³⁰ La mitigazione dell'effetto perequativo si stima in: 25 milioni provenienti dal correttivo di cui all'art. 1, c. 449 *d-bis* e c. 450 della legge 232/2016; 332 milioni provenienti dalla componente di correttivo relativa all'art. 1, c. 449 *d-quater* della legge 232/2016.

Tabella 2 – Rappresentazione della distribuzione dell'effetto perequativo originario e ridotto per effetto dei correttivi, Comuni aggregati a livello regionale

Comuni aggregati per Regione	Popolazione	2024		2025	
		Effetto perequativo		Effetto perequativo	
		<i>Originario</i> (A)	<i>con correttivi</i> (B)	<i>Originario</i> (C)	<i>con correttivi</i> (D)
Piemonte	4.252.581	-44.220.912	-10.421.604	-47.909.003	-14.694.466
Lombardia	10.020.528	-120.587.495	-29.759.550	-140.459.931	-49.112.826
Veneto	4.843.806	-44.886.901	-14.934.569	-51.834.652	-20.570.743
Liguria	1.508.847	-63.591.970	-29.216.687	-74.601.195	-38.611.758
Emilia-Romagna	4.457.531	-61.089.332	-13.050.373	-66.395.877	-23.654.791
Toscana	3.664.798	-44.653.634	-8.920.362	-49.902.130	-16.078.934
Umbria	854.378	-1.691.573	2.657.398	-2.347.810	2.243.742
Marche	1.484.427	17.135.028	23.330.610	20.310.330	25.096.941
Lazio	5.726.095	212.648.586	217.615.326	234.188.029	239.971.843
Abruzzo	1.269.963	30.723.447	31.457.312	38.157.196	39.411.180
Molise	289.413	8.582.575	8.283.272	10.578.131	10.611.134
Campania	5.590.076	-31.151.530	23.346.425	-38.501.150	22.042.604
Puglia	3.890.250	107.155.726	111.464.131	123.852.833	127.158.763
Basilicata	533.636	5.360.641	7.761.570	6.390.233	9.109.759
Calabria	1.838.150	30.267.343	38.170.433	38.474.995	44.860.884
ITALIA	50.178.681	0	357.783.332	-0	357.783.332
Effetto perequativo negativo		-734.154.261	-399.538.469	-844.602.130	-497.890.153
<i>N. Comuni negative</i>		<i>3.799</i>	<i>3.654</i>	<i>3.701</i>	<i>3.551</i>
<i>Variazione rispetto all'anno precedente</i>		<i>-95.705.531</i>	<i>10.574.547</i>	<i>-110.447.869</i>	<i>-98.351.684</i>

Al fine di accompagnare in modo più agevole il completamento del processo di transizione verso la perequazione standard, la legge di bilancio per il 2024 (legge n. 207 del 2024), nel combinato dei cc. 743 e 754 dell'art. 1, mette a disposizione del comparto comunale ulteriori 310 milioni di euro, da erogarsi gradualmente tra il 2025 e il 2030 rinforzando la dimensione verticale della perequazione. La tabella che segue riporta la dinamica di incremento di risorse nell'ambito del FSC prevista dal 2025 al 2030.

anno	Incremento di risorse FSC Comuni delle Regioni a statuto ordinario (milioni di euro)
2025	56
2026	112
2027	168
2028	224
2029	280
2030	310

Cruciale, nei prossimi anni, sarà la scelta dei criteri di attribuzione di queste risorse. La metodologia adottata per il primo riparto dei 56 milioni previsti per il 2025, così come emersa dagli esiti della Conferenza Stato-Città del 23 gennaio scorso, attribuisce queste risorse solo ai Comuni che presentano un effetto perequativo negativo, in linea con il dettato normativo che dispone la necessità di considerare “*specifiche esigenze di correzione nel riparto del Fondo di solidarietà comunale*”. Nello specifico, il criterio di riparto adottato, che presumibilmente potrà essere reiterato nei prossimi anni, è quello della componente “correttiva” di cui all'art. 1, c. 449, lett. d-*quater* legge n. 232 del 2016.

Sarebbe auspicabile che l'attuale logica di riparto sia da considerarsi transitoria, cioè utile ora ad attenuare il processo di transizione di superamento del meccanismo storico, ma da ricondursi nel medio periodo al meccanismo di perequazione basato sul confronto tra capacità fiscali e fabbisogni standard previsto dall'art. 1, c. 449, lett. c della legge n. 232 del 2016.

Seguendo i criteri di riparto attualmente previsti dalla legge di bilancio, quindi, i 310 milioni aggiuntivi si andrebbero a sommare agli oltre 2,3 miliardi di euro³¹ oggi attribuiti nel FSC in modo strutturale con criteri avulsi dalla perequazione, perpetuando il criterio della spesa storica. Come ricordato nella scorsa audizione, infatti, nel FSC, oltre alle componenti redistributive storiche e standard, convivono cospicui flussi di **trasferi-**

³¹ 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 n. 66/2014 e legge n. 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 n. 232/2016 (pari a 499 milioni di euro nel 2024), rivolte per il 33% alla compensazione delle riduzioni di risorse ex decreto-legge n. 66/2014 e per il restante 67% a compensazione degli effetti negativi derivanti dalla transizione al meccanismo standard.

menti 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 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.

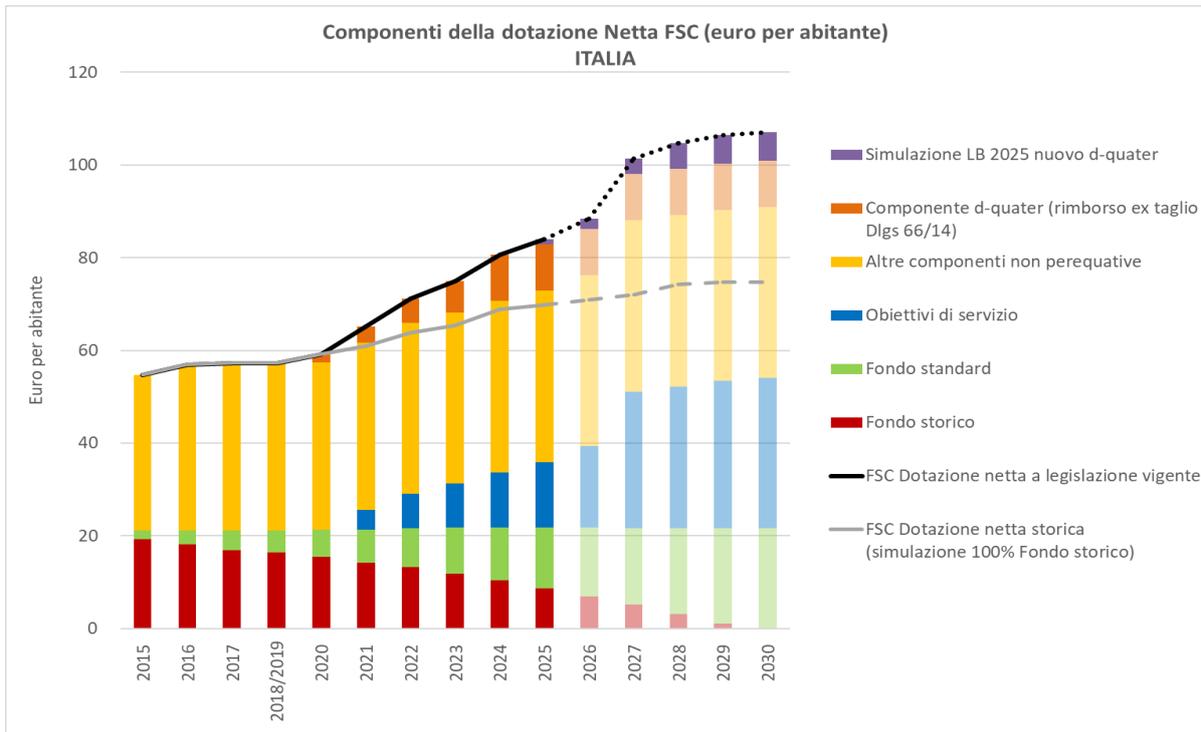
La Figura 1 che segue mostra, per l'intero comparto comunale, il livello della dotazione netta FSC e lo spaccato delle sue componenti registrato tra il 2015 e il 2030, mettendo in evidenza *in primis* quello che è accaduto tra il 2015 e il 2025 sulla base dei dati reali, a fronte delle evoluzioni metodologiche nel calcolo dei fabbisogni standard e delle capacità fiscali e dell'avanzamento del processo di transizione, arrivato al 60% del 2025. La Figura 1 mostra altresì una proiezione dell'andamento che la dotazione netta potrebbe avere tra il 2026 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 n. 66 del 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, sia confluita nel Fondo speciale per l'equità del livello servizi³². 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 1 mette in luce, inoltre, il peso esercitato dai trasferimenti erogati senza vincoli di destinazione ma con criteri non perequativi. Si nota come questi trasferimenti **corrispondono, nel 2025, al 60% della dotazione netta FSC.** La percentuale dei trasferimenti attribuiti con criteri perequativi standard, invece, raggiunge il 40% della dotazione netta FSC nel 2025 fermandosi, a regime nel 2030, al 60% 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.**

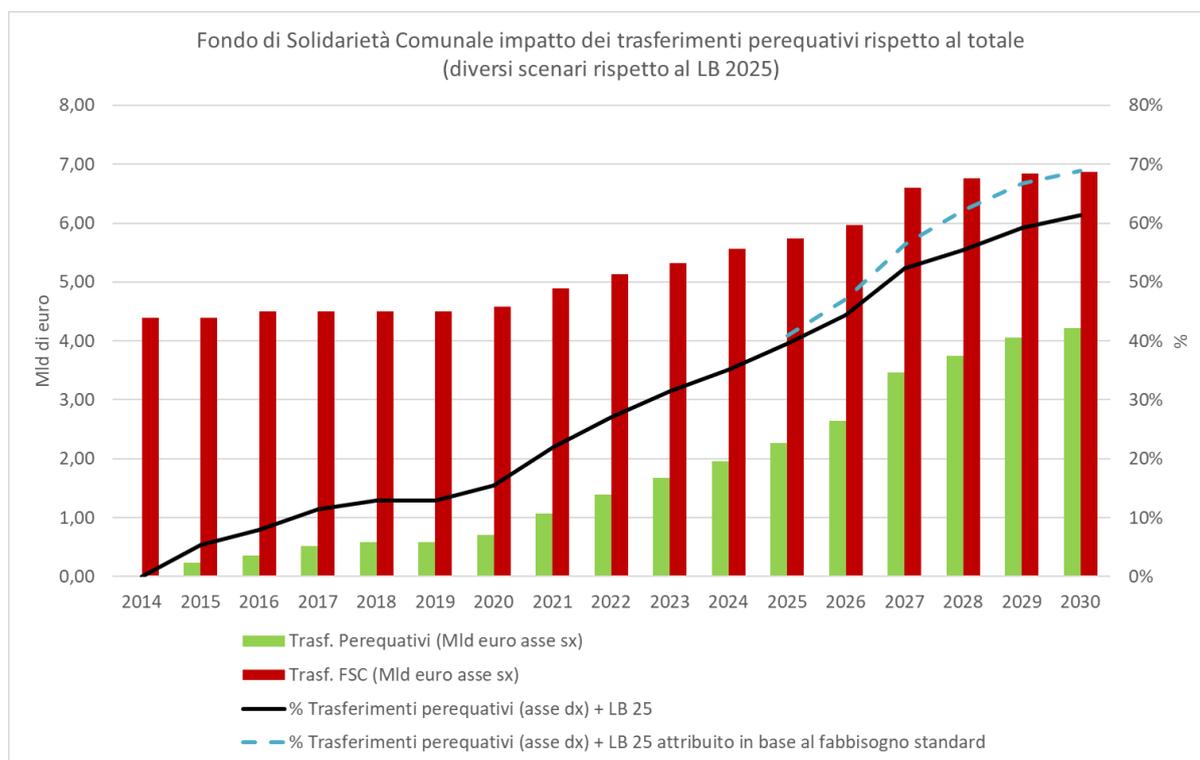
³² Sul quale v. *infra*, sub 5.

FIGURA 1 – Composizione della dotazione netta del FSC dei Comuni delle Regioni a statuto ordinario. I valori dal 2026 al 2030 sono stimati a legislazione vigente.



La Figura 2 che segue mette in risalto, invece, la quota dei trasferimenti aventi funzione perequativa – istogramma verde – rispetto al totale dei trasferimenti erogati all’interno del FSC – istogramma rosso. Si nota come questi trasferimenti corrispondono, nel 2025, al 40% della dotazione netta FSC (si consideri la linea nera). La percentuale dei trasferimenti attribuiti con criteri perequativi standard salirebbe al 70% a regime nel 2030 se i fondi aggiuntivi inseriti con la legge di bilancio venissero attribuiti con criteri perequativi, ovvero in base al fabbisogno standard (si veda la linea blu tratteggiata); invece, considerando la loro attribuzione effettiva, in base a criteri “correttivi dell’effetto perequativo negativo”, che tendono a inseguire la spesa storica, la percentuale dei trasferimenti attribuiti con criteri perequativi standard a regime si fermerà al 60% (si consideri la linea nera). Quindi, i provvedimenti di recente introdotti con la legge di bilancio per il 2025, nonostante l’incremento di risorse, allontanano dal target della piena perequazione con un effetto che può essere quantificato nel 10% dei trasferimenti totali.

Figura 2 – Impatto nel FSC dei trasferimenti di natura perequativa sul totale, i valori dal 2026 al 2030 sono stimati a legislazione vigente.



A completamento dell'analisi dei flussi perequativi la Tabella 3 produce una simulazione, a legislazione vigente, dell'effetto perequativo residuo, corrispondente a quante risorse verranno movimentate orizzontalmente nel FSC comunale dal 2026 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'impatto dei correttivi volti a mitigare le perdite di risorse in capo ai Comuni con effetto perequativo negativo;
- i coefficienti di riparto dei fabbisogni standard e le capacità fiscali si considerano costanti e uguali a quelli approvati per il 2025.

A regime, nel 2030, si prevede di realizzare un importante riequilibrio delle risorse nel comparto, a garanzia di maggiore equità nella attribuzione dei trasferimenti perequativi al fine di garantire la piena perequazione della capacità fiscale avendo, come punto di riferimento, il finanziamento dei fabbisogni standard. L'effetto perequativo a regime prevede una movimentazione di risorse orizzontali di 1,4 miliardi, di cui 844 milioni già realizzate dal 2015 al 2025. Questo flusso, nella sua componente negativa, verrà ridotto a circa 1 miliardo a

regime grazie all'effetto dei correttivi, di conseguenza al netto dei correttivi già operativi si prevede un incremento del flusso negativo di 560 milioni. Questa valutazione corrisponde alla differenza tra il flusso perequativo negativo al netto dei correttivi realizzato nel 2025 di 497,8 milioni (si veda la colonna D della Tabella 2) e il flusso perequativo negativo al netto dei correttivi che si prevede di raggiungere nel 2030 di 1.058 milioni (si veda la colonna J della Tabella 3) .

Sulla base di quanto disposto dalla legge di bilancio per il 2025, che stanZIA 310 milioni a regime come ulteriore elemento di compensazione dei flussi perequativi negativi, i 560 milioni si ridurranno a 250 con un abbattimento di circa il 55%.

Tabella 3 – Simulazione degli effetti perequativi dal 2026 al 2030 nell’ambito del FSC (Comuni delle Regioni a statuto ordinario), non si considera l’ulteriore correttivo di 310 milioni a regime previsto dalla legge di bilancio per il 2025, non essendo ancora noti i criteri di riparto.

Comuni aggregati per regione	Popolazione	2026		2027		2028		2029		2030	
		Effetto perequativo		Effetto perequativo		Effetto perequativo		Effetto perequativo		Effetto perequativo	
		Originario (A)	con correttivi (B)	Originario (C)	con correttivi (D)	Originario (E)	con correttivi (F)	Originario (G)	con correttivi (H)	Originario (I)	con correttivi (J)
Piemonte	4.252.581	-54.296.871	-21.082.333	-61.083.979	-27.869.442	-68.270.330	-35.055.793	-75.855.922	-42.641.385	-79.848.339	-46.633.802
Lombardia	10.020.528	-159.187.922	-67.840.817	-179.086.412	-87.739.308	-200.155.402	-108.808.297	-222.394.891	-131.047.786	-234.099.886	-142.752.781
Veneto	4.843.806	-58.745.939	-27.482.030	-66.089.181	-34.825.272	-73.864.379	-42.600.470	-82.071.532	-50.807.623	-86.391.087	-55.127.178
Liguria	1.508.847	-84.548.021	-48.558.584	-95.116.523	-59.127.086	-106.306.703	-70.317.266	-118.118.558	-82.129.122	-124.335.325	-88.345.888
Emilia-Romagna	4.457.531	-75.248.661	-32.507.575	-84.654.743	-41.913.658	-94.614.125	-51.873.039	-105.126.805	-62.385.720	-110.659.795	-67.918.709
Toscana	3.664.798	-56.555.748	-22.732.551	-63.625.216	-29.802.019	-71.110.536	-37.287.339	-79.011.706	-45.188.510	-83.170.217	-49.347.021
Umbria	854.378	-2.660.852	1.930.701	-2.993.458	1.598.094	-3.345.630	1.245.923	-3.717.366	874.186	-3.913.017	678.535
Marche	1.484.427	23.018.374	27.804.985	25.895.671	30.682.282	28.942.221	33.728.831	32.158.023	36.944.634	33.850.551	38.637.161
Lazio	5.726.095	265.413.100	271.196.914	298.589.738	304.373.552	333.717.942	339.501.756	370.797.713	376.581.527	390.313.382	396.097.196
Abruzzo	1.269.963	43.244.822	44.498.806	48.650.425	49.904.409	54.374.004	55.627.989	60.415.560	61.669.545	63.595.327	64.849.311
Molise	289.413	11.988.548	12.021.552	13.487.117	13.520.120	15.073.837	15.106.840	16.748.707	16.781.711	17.630.218	17.663.222
Campania	5.590.076	-43.634.636	16.909.117	-49.088.966	11.454.788	-54.864.138	5.679.615	-60.960.153	-416.400	-64.168.583	-3.624.829
Puglia	3.890.250	140.366.544	143.672.474	157.912.362	161.218.292	176.490.287	179.796.217	196.100.319	199.406.249	206.421.389	209.727.318
Basilicata	533.636	7.242.264	9.961.790	8.147.547	10.867.073	9.106.082	11.825.608	10.117.869	12.837.395	10.650.388	13.369.915
Calabria	1.838.150	43.604.995	49.990.883	49.055.619	55.441.507	54.826.868	61.212.757	60.918.743	67.304.631	64.124.992	70.510.881
ITALIA	50.178.681	-0	357.783.332	-0	357.783.332	-0	357.783.332	-0	357.783.332	0	357.783.332
Effetto perequativo negative		-957.215.747	-609.800.597	-1.076.867.716	-728.849.322	-1.203.558.035	-855.138.551	-1.337.286.706	-988.537.981	-1.407.670.216	-1.058.758.020
<i>N. Comuni negative</i>		<i>3.701</i>	<i>3.578</i>	<i>3.701</i>	<i>3.592</i>	<i>3.701</i>	<i>3.607</i>	<i>3.701</i>	<i>3.620</i>	<i>3.701</i>	<i>3.625</i>
<i>Variazione rispetto all'anno precedente</i>		<i>-112.613.617</i>	<i>-111.910.444</i>	<i>-119.651.968</i>	<i>-119.048.725</i>	<i>-126.690.319</i>	<i>-126.289.229</i>	<i>-133.728.671</i>	<i>-133.399.431</i>	<i>-70.383.511</i>	<i>-70.220.039</i>

5. Il processo di convergenza verso i LEP per il comparto comunale.

5.1. Gli obiettivi di servizio per il comparto comunale.

Come già ricordato nell'audizione dell'8 maggio 2024, la **legge 178 del 2020** aveva incrementato il FSC per finanziare il raggiungimento di livelli adeguati e uniformi di servizi sociali nei Comuni delle Regioni a statuto ordinario. Successivamente, la **legge 234 del 2021** ha introdotto gli obiettivi di servizio e LEP specifici per asili nido e trasporto studenti con disabilità per i Comuni delle Regioni a statuto ordinario e per i Comuni di Sicilia e Sardegna, prevedendo altresì un ulteriore aumento del FSC per finanziare il potenziamento dei servizi sociali anche per i Comuni di Sicilia e Sardegna (comma 563), enti che non erano stati finanziati dalla legge 178 del 2020.

La **sentenza della Corte costituzionale n. 71 del 2023**, pur dichiarando inammissibili le questioni di legittimità prospettate in relazione a tali ultime disposizioni, ammoniva il Legislatore affinché intervenisse per correggere la struttura del Fondo così realizzata. La Corte criticava l'inserimento nel FSC di trasferimenti perequativi aventi carattere vincolato, poiché specificamente finalizzati al raggiungimento di determinati obiettivi di servizio per una serie di servizi comunali di grande rilievo. Ciò realizzava, 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 Cost., 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, produceva un'ulteriore distorsione: le risorse relative alla componente speciale collocate all'interno del FSC non erano state assistite da coerenti meccanismi per l'effettivo raggiungimento dei LEP al contempo fissati. Infatti, poiché la componente perequativa speciale era stata innestata nell'ambiente normativo tipico di quella ordinaria – volta a premiare l'autonomia e priva di vincoli di destinazione – non erano stati previsti gli strumenti necessari per assicurare il raggiungimento degli obiettivi. La Corte, più specificamente, riteneva 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.

Con la **legge 213 del 2023** (art.1, cc. 494-501), il Parlamento ha dato seguito al monito della Corte costituzionale, prevedendo innanzitutto 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, allocando queste ultime nel nuovo Fondo speciale per l'equità del livello dei servizi (FELS), con una dotazione progressiva fino a 1.983,90 milioni di euro. I contributi relativi al potenziamento dei tre servizi sono ripartiti con decreti interministeriali, su proposta della CTFS, rispettivamente in proporzione del coefficiente di riparto del fabbisogno standard calcolato per la funzione «servizi sociali» e tenendo conto, ove disponibili, dei costi standard relativi

alla funzione «asili nido» e alla componente trasporto disabili della funzione «istruzione pubblica», approvati dalla stessa CTFS³³.

Il FELS è temporaneo: le risorse confluite dal FSC vi ritorneranno tra il 2029 (quelle relative agli asili nido e al trasporto studenti con disabilità) e il 2031 (quelle relative ai servizi sociali), anno in cui il FELS cesserà di esistere (v. Tabella 4). Questo avverrà al completamento dei programmi di convergenza, quando il vincolo di destinazione verrà meno e le risorse saranno integrate nel meccanismo ordinario del FSC, mantenendo attivo il monitoraggio sui LEP.

³³ Le note metodologiche relative agli obiettivi di servizio e alle modalità di monitoraggio per la definizione del livello dei servizi 2025, per il settore sociale, asili nido e trasporto studenti con disabilità, sono state approvate dalla CTFS il 14 novembre 2024 e pubblicate sul sito www.mef.gov.it/ministero/commissioni/ctfs/index.html

Tabella 4 - Evoluzione dei fondi, tra FSC e FELS, destinati agli obiettivi di servizio/LEP nel periodo 2021-2031

Descrizione obiettivo di servizio	Tipologia del Fondo ai sensi della Legge 213/23	2021	2022	2023	2024	2025	2026	2027	2028	2029	2030	2031 e seguenti
		milioni €	milioni €	milioni €	milioni €	milioni €	milioni €	milioni €	milioni €	milioni €	milioni €	milioni €
Sociale	FSC	215,93	298,9	351,9	405,9	-	-	-	-	-	-	763,9
	FELS	-	-	-	-	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
	FELS	-	-	-	-	300	450	1.100,00	1.100,00	-	-	-
Trasporto studenti con disabilità	FSC	-	30	50	80	-	-	-	-	120	120	120
	FELS	-	-	-	-	100	100	120	120	-	-	-
Totale		215,93	448,9	576,9	715,9	858,9	1.069,90	1.808,90	1.876,90	1.945,90	1.983,90	1.983,90

Inoltre, sempre dando seguito alla sentenza della Corte costituzionale, il Parlamento ha abrogato l'obbligo 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 di un commissario (in prima battuta lo stesso Sindaco del Comune) in caso di mancato raggiungimento degli obiettivi di servizio o di mancata compilazione delle schede di monitoraggio. 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. La fase di monitoraggio e di rilevazione di eventuali inadempienze è affidata a Sogei, che riferisce al Ministero dell'Interno.

Ai sensi del **decreto del Ministero dell'Interno di concerto con il Ministero dell'Economia e delle Finanze del 6 giugno 2024**, pubblicato in G.U. il 23 luglio 2024, nel caso di mancato raggiungimento degli obiettivi e/o LEP assegnati, il Sindaco/commissario deve presentare un apposito cronoprogramma nel quale elenca le azioni che l'ente ha intenzione di intraprendere per raggiungere l'obiettivo di servizio o il LEP assegnato, entro il 2027, per il potenziamento dei posti nei servizi educativi per l'infanzia e per il potenziamento del trasporto degli alunni con disabilità, ed entro il 2030 per il potenziamento dei servizi sociali con particolare attenzione alla dotazione di assistenti sociali. Il cronoprogramma deve specificare le modalità di spesa delle risorse non utilizzate negli anni precedenti e che potranno essere destinate: alla gestione dei servizi nell'anno in corso o negli anni successivi, entro i limiti temporali di cui sopra; all'erogazione di contributi o voucher nell'anno in corso o negli anni successivi; all'acquisto di strumentazioni e attrezzature, nonché ad interventi di manutenzione anche straordinaria, finalizzati al raggiungimento dell'obiettivo assegnato nell'anno in corso o degli obiettivi per gli anni futuri. Lo schema del cronoprogramma è definito e pubblicato dalla CTFS³⁴.

Richiamato dunque, in sintesi, il quadro normativo di riferimento delineatosi compiutamente a partire dalla scorsa estate, il 2023 è il primo anno rispetto al quale è possibile valutare l'efficacia degli obiettivi di servizio/LEP in termini di incremento dei servizi (*infra, sub 5.2*); il 2024 è il primo anno in cui si è data completa attuazione al "ciclo di assicurazione" di tale incremento (*infra, sub 5.3*).

³⁴ Le schede dei cronoprogrammi per le risorse non rendicontate, relative agli obiettivi di servizio settore sociale, asili nido e trasporto studenti con disabilità, sono state approvate dalla CTFS il 5 settembre 2024 e pubblicate sul sito www.mef.gov.it/ministero/commissioni/ctfs/index.html

5.2. Il risultato dei monitoraggi relativi all'annualità 2023.

(a.1) Gli obiettivi di servizio per il potenziamento dei servizi sociali.

Gli obiettivi di servizio per il potenziamento dei servizi sociali mirano a garantire che la spesa corrente dei Comuni non sia inferiore al loro **fabbisogno standard monetario**. I Comuni con una spesa storica inferiore a tale fabbisogno (cioè, sotto obiettivo) devono incrementare la spesa annuale almeno dell'ammontare delle risorse aggiuntive ricevute e sono soggetti a **rendicontazione obbligatoria** dell'utilizzo di tali fondi.

Per rendere operativi gli obiettivi di servizio dei servizi sociali è stato necessario determinare i fabbisogni standard sia come coefficienti di riparto e sia come valore monetario assoluto. Il valore monetario è stato determinato applicando i coefficienti di riparto alle risorse perequabili del FSC, incrementato dai finanziamenti delle leggi n. 178 del 2020 e n. 234 del 2021. Il valore del fabbisogno standard monetario rappresenta la spesa finanziabile dai Comuni con le entrate proprie (a sforzo fiscale standard) sommate agli effetti perequativi del FSC.

I Comuni sotto obiettivo hanno diverse opzioni per impiegare le risorse aggiuntive, tra le quali l'assunzione di personale (assistenti sociali e altre figure), il trasferimento dei fondi all'Ambito Territoriale Sociale (ATS) o a forme associative e l'incremento del numero degli utenti o della qualità dei servizi.

Attualmente, nel settore dei servizi sociali è definito un solo **LEP**, relativo al rapporto tra assistenti sociali e popolazione a livello di ATS (1 ogni 5.000 abitanti), con l'obiettivo futuro di raggiungere 1 assistente ogni 4.000 abitanti (legge 178 del 2020). La legge 234 del 2021 ha previsto che le maggiori risorse del FSC per i servizi sociali comunali siano utilizzate anche per avvicinarsi a questo LEP e raggiungere gradualmente l'obiettivo di servizio.

Fin dalla prima introduzione degli obiettivi di servizio, il Legislatore ha previsto che i Comuni vengano sottoposti al monitoraggio e alla rendicontazione delle risorse, in modo da garantire che gli obiettivi assegnati non rimangano degli impegni astratti ma si concretizzino in un reale incremento dei servizi erogati (legge n. 178 del 2020 e legge n. 234 del 2021).

A partire dall'annualità 2022, inizialmente solo per i servizi sociali e a partire dal 2023 anche per il servizio di asili nido e trasporto studenti con disabilità, Sogei ha iniziato, con delle specifiche strutture informatiche, a raccogliere i dati forniti dai Comuni. Si evidenzia che la raccolta dati ha fornito ottimi risultati anche per la fondamentale collaborazione di IFEL, che insieme a Sogei ha garantito la necessaria assistenza ai Comuni.

A partire dal 2002 la CTFS ha approvato, ogni anno, una apposita **scheda** per il monitoraggio e la rendicontazione delle risorse ricevute. Tutti i Comuni, indipendentemente dal loro posizionamento rispetto all'obiettivo di spesa, devono compilare la scheda fornendo i dati sul numero di utenti dei servizi sociali, mentre quelli che hanno un livello di spesa inferiore al fabbisogno standard monetario, oltre al monitoraggio, devono rendicontare le risorse ricevute dimostrando che sono state utilizzate per incrementare la propria spesa per il sociale e/o la propria dotazione di assistenti sociali.

(a.2) I risultati relativi all'annualità 2023 per il settore sociale.

Nel 2023, i Comuni delle Regioni a statuto ordinario, della Sicilia e della Sardegna hanno ricevuto **351,9 milioni di euro** vincolati al potenziamento dei servizi sociali. Queste risorse, unite ai fondi propri e agli effetti perequativi del FSC, hanno aumentato la disponibilità finanziaria dei Comuni, specialmente di quelli con livelli di spesa e servizi inferiori, permettendo loro di potenziare i servizi sociali e di incrementare il numero di assistenti sociali.

Dai risultati dei monitoraggi presentati da Sogei nel corso dell'audizione del 14 maggio u.s., si evince che la partecipazione alla rendicontazione dell'annualità 2023 è stata elevatissima: **il 98% di Comuni rispondenti, cioè 7.172 su 7.325 enti.**

I risultati del monitoraggio mostrano un **incremento significativo del numero di assistenti sociali** nelle Regioni a statuto ordinario, Sicilia e Sardegna, passando da 7.891 nel 2020 a 12.393 nel 2023, ben 4.502 assistenti in più (**+57% a livello nazionale** considerando 17 Regioni monitorate). I Comuni delle Regioni Piemonte, Campania e Calabria hanno registrato la crescita più marcata, con un numero di assistenti sociali più che raddoppiato.

L'analisi del rapporto tra assistenti sociali e popolazione evidenzia un **miglioramento a livello nazionale**, passando da 1 assistente ogni 7.169 abitanti nel 2020 a **1 ogni 4.565 nel 2023**, avvicinandosi al LEP di 1 assistente ogni 5.000 abitanti a livello di ATS. Tuttavia, permangono **significative differenze territoriali**, con Regioni come Calabria e Campania, dove i Comuni in aggregato sono ancora sopra il rapporto 1/6.000 e molte altre che non raggiungono comunque ancora la soglia LEP pari a 1/5.000.

Peraltro, le medie regionali rischiano di non evidenziare le disparità locali: vi sono alcuni Comuni e ATS che sono ancora molto al di sotto del livello LEP per gli assistenti sociali. Da questo punto di vista il commissariamento degli enti inadempienti o sottolivello dovrebbe determinare una maggiore responsabilizzazione delle amministrazioni locali e, in prospettiva, c'è da attendersi un miglioramento dei risultati relativi alle annualità 2024 e 2025.

Dall'analisi dei dati condivisa da Sogei s.p.a. risulta che, quando sono stati determinati gli obiettivi per il 2023, dei 7.172 Comuni rispondenti al monitoraggio:

- 4.969 Comuni avevano una spesa per i servizi sociali superiore al fabbisogno standard monetario stimato (Comuni sopra obiettivo);
- 2.203 Comuni avevano una spesa inferiore al fabbisogno standard monetario (Comuni sotto obiettivo) e di conseguenza dovevano rendicontare le maggiori risorse ricevute aumentando la propria spesa storica.

Tra i 2.203 Comuni che erano sotto obiettivo all'inizio del 2023:

- 570 Comuni hanno aumentato, nel corso del 2023, la spesa per i servizi sociali di un importo pari alle risorse aggiuntive ricevute;

- 1.163 Comuni hanno aumentato, nel corso del 2023, la spesa per i servizi sociali in misura maggiore rispetto alle risorse aggiuntive ricevute;
- 470 Comuni, nel corso del 2023, non hanno aumentato la spesa per i servizi sociali o lo hanno fatto in misura minore rispetto alle risorse aggiuntive ricevute.

Nel corso del 2023, i 7.325 Comuni delle Regioni a statuto ordinario e di Sicilia e Sardegna hanno ricevuto 351,9 milioni di euro; di questi Comuni, 153 non hanno chiuso il monitoraggio Sogei (SOC24) relativo ai servizi sociali e 470 enti non hanno speso, in tutto o in parte, le risorse ricevute. Complessivamente questi 623 enti non hanno rendicontato 7.968.649 euro, relativi all'annualità 2023.

(b.1) Obiettivi di servizio per il potenziamento degli asili nido.

Il servizio di **asilo nido** (età 3-36 mesi) è un servizio educativo e sociale di fondamentale interesse pubblico.

La situazione italiana evidenzia una **forte differenziazione territoriale** nell'offerta del servizio nel 2018 tra le Regioni italiane, con una copertura molto più alta al Centro-Nord rispetto al Sud (ad esempio, 85% dei Comuni in Emilia-Romagna contro solamente il 13% dei Comuni in Calabria).

Questa eterogeneità ha reso complessa la definizione dei fabbisogni standard, considerando che storicamente il servizio di asili nido era catalogato tra i servizi a domanda individuale e quindi non tra i servizi obbligatori. La **bassa copertura complessiva** a livello nazionale, inferiore agli standard europei, accompagnata dalla forte eterogeneità, ha reso necessario un intervento statale che definisse degli obiettivi di servizio e dei LEP, prevedendo anche delle risorse pubbliche finalizzate all'incremento della quantità del servizio offerto.

A tal fine il comma 172, art. 1, Legge 234/2021, ha introdotto un LEP per il servizio di asili nido che prevede che in tutti i Comuni vi sia, a partire dal 2027, una copertura del servizio (asili nido pubblici e privati) almeno pari al **33% della popolazione 3-36 mesi** (calcolata sulla media della popolazione target 2017-2019). A tal fine la stessa norma ha previsto uno stanziamento specifico di risorse che partendo dai 120 milioni per il 2022 arriva ad 1.100 milioni nel 2027 e anni seguenti.

Come spiegato in precedenza le risorse previste dall'art. 1, c. 172 della legge 234/2021, a partire dal 2025 e fino al 2028 fanno parte del FELS e a partire dal 2029 confluiranno nel FSC.

Prima di giungere alla soglia LEP, prevista per il 2027, sono stati previsti degli obiettivi di servizio intesi come tappe di avvicinamento al LEP, lo scopo degli obiettivi di servizio è quello di accompagnare l'incremento dell'offerta del servizio di asili nido a partire dai Comuni che sono più distanti dal livello di copertura del 33%. Per individuare questi Comuni, è stata determinata la percentuale di copertura nel 2018, considerando utenti di nidi e micronidi (comunali e privati) e posti autorizzati nelle sezioni primavera (pubbliche e private) e tutti i Comuni che erano sotto alla soglia del 33% sono stati considerati enti sotto obiettivo.

Per i Comuni con una copertura del servizio asili nido inferiore al 33% della popolazione target, viene calcolato il numero di **utenti aggiuntivi necessari per colmare il divario**. Questo divario sarà colmato progressivamente con le risorse stanziare nel periodo 2022-2027. A partire dal 2028, i **1.100 milioni di euro** destinati agli asili nido serviranno a finanziare il mantenimento di un livello di servizio pari al 33% di copertura.

Per finanziare questi utenti aggiuntivi, è stato definito un **fabbisogno standard pro-utente di 7.668 euro**. Questo valore è considerato coerente con il costo standard medio per bambino servito nei Comuni delle Regioni a statuto ordinario (circa 9.200 euro), tenendo conto della compartecipazione delle famiglie beneficiarie del bonus INPS minimo (1.500 euro annui).

Nel periodo 2022-2026, il divario rispetto a un obiettivo di copertura intermedio del **28,88%** (previsto dall'art. 1, c. 172 della legge n. 234 del 2021) viene colmato gradualmente in base alla disponibilità annuale delle risorse. Nel calcolo degli utenti aggiuntivi e dei finanziamenti, si considerano sia gli utenti necessari per raggiungere il 28,88% sia i **posti non utilizzati negli asili nido comunali dei Comuni "sotto obiettivo"**. Questa scelta di allocare prioritariamente risorse ai Comuni con infrastrutture sottoutilizzate mira a velocizzare l'attivazione del servizio finanziando la gestione di strutture già esistenti.

(b.2) I risultati relativi all'annualità 2023 per l'asilo nido.

Nel 2023, i Comuni delle RSO, della Sicilia e della Sardegna hanno ricevuto **175 milioni di euro** per il potenziamento degli asili nido. Il **LEP** per questo servizio è definito come il numero di posti nei servizi educativi per l'infanzia (inclusi i privati) pari al **33% della popolazione tra 3 e 36 mesi**, fissato su base locale.

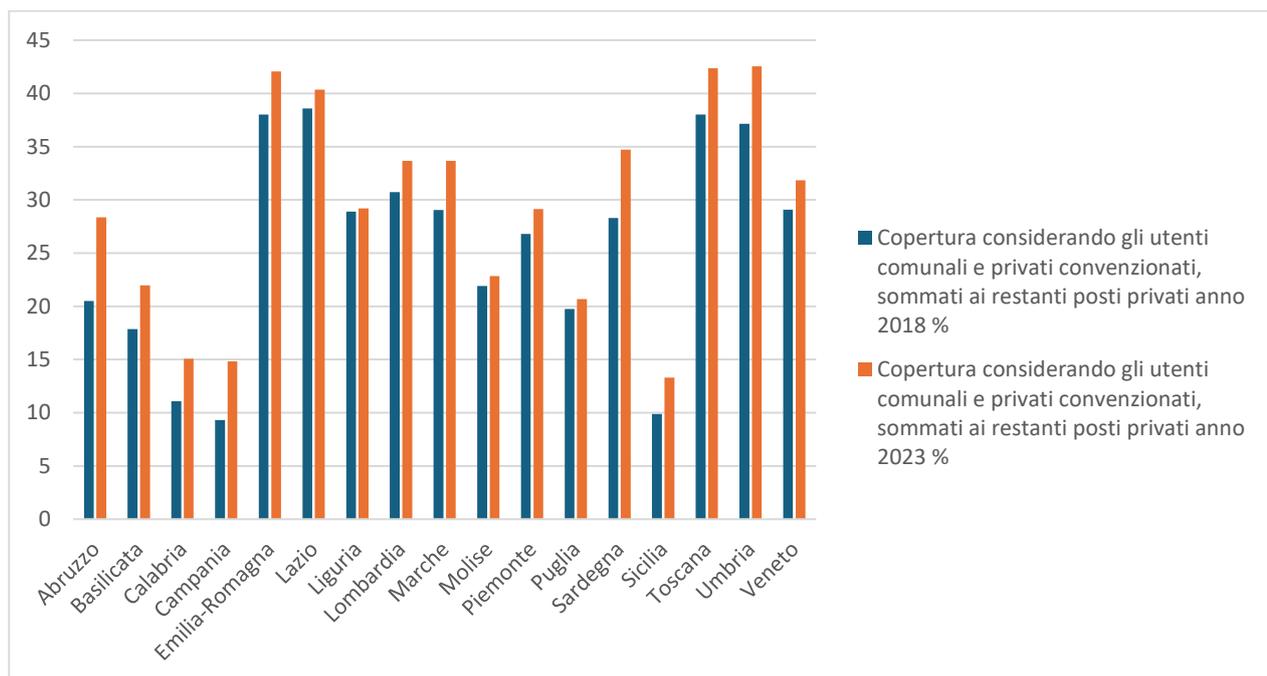
Il 2023 ha rappresentato il secondo anno di applicazione degli obiettivi di servizio per gli asili nido, meccanismo che ha incentivato i Comuni ad aumentare la copertura del servizio, confermando le tendenze positive già osservate nel 2022.

Dai dati comunicati da Sogei i **7.172 Comuni rispondenti** sono stati beneficiari di **170,7 milioni** di euro e complessivamente hanno rendicontato 37.286 utenti in più rispetto a quelli che gli stessi enti avevano garantito nel 2018. Tuttavia, tra i 7.172 Comuni rispondenti ci sono **2.448 Comuni che non hanno rendicontato 7.643 utenti** assegnati, conseguentemente non hanno rendicontato risorse per un ammontare di **57.228.720 euro**.

I dati mostrano che 2.448 Comuni sono rimasti sotto obiettivo mentre gli altri Comuni hanno rendicontato **37.286 utenti in più**.

La figura 3 mostra che nel quinquennio 2018-2023, la percentuale di copertura del servizio di asilo nido a livello nazionale è cresciuta dal 26,03% al 29,42%, con un incremento complessivo del 3,39%. L'analisi aggregata per regione conferma questo trend positivo in tutto il territorio italiano. In particolare, sette Regioni hanno visto i loro Comuni raggiungere o superare il LEP del 33%. Al contrario, Sicilia (13,31%), Campania (14,83%) e Calabria (15,07%) si distinguono per livelli di copertura del servizio di asilo nido che rimangono significativamente bassi.

Figura 3: Percentuali di copertura asili nido pubblici e privati confronto anno 2018 con il 2023:



Fonte dati audizione Sogei del 14 maggio 2025.

Un'analisi più approfondita è necessaria per i 2.448 enti che non hanno raggiunto l'obiettivo di servizio per il 2023. Questi Comuni, caratterizzati da un livello storico del servizio inferiore al target, hanno ricevuto specifici obiettivi di utenti e le relative risorse. Nel 2023, questi 2.448 Comuni non hanno potenziato il servizio con gli utenti aggiuntivi richiesti. Avrebbero dovuto garantire complessivamente 9.460 utenti aggiuntivi, ricevendo oltre 72 milioni di euro, ma ne hanno rendicontati solo 1.997. Di conseguenza, mancano all'obiettivo 7.463 utenti. Per questi Comuni, che non hanno rendicontato tutti gli utenti obiettivo assegnati, è stata avviata la procedura di commissariamento con la nomina dei rispettivi sindaci a commissari. Attraverso la redazione di un cronoprogramma, dovevano indicare come intendono utilizzare i 57 milioni di euro di risorse non rendicontate.

Tabella 5 – Asili nido – Dettaglio dei Comuni rimasti sotto obiettivo nell’anno 2023

Comuni aggregati per Regione	Totale Comuni rispondenti	Comuni sotto obiettivo con monitoraggio chiuso	Percentuale dei Comuni rimasti sotto obiettivo	Utenti obiettivo da rendicontare	Utenti obiettivo rendicontati	Differenza tra utenti obiettivo e utenti rendicontati	Totale risorse assegnate	Totale risorse non rendicontate
	Numero	Numero	%	Numero	Numero	Numero	Euro	Euro
Piemonte	1.172	425	36,26	587	76	511	4.501.139	3.919.825
Lombardia	1.494	340	22,76	603	73	530	4.623.828	4.063.218
Veneto	557	76	13,64	186	52	134	1.426.255	1.029.588
Liguria	231	96	41,56	125	8	117	958.505	900.918
Emilia-Romagna	330	25	7,58	44	6	38	337.394	293.686
Toscana	273	33	12,09	113	40	73	866.488	559.767
Umbria	91	19	20,88	25	1	24	191.701	182.499
Marche	225	53	23,56	98	18	80	751.468	611.833
Lazio	363	195	53,72	573	74	499	4.393.787	3.826.045
Abruzzo	293	155	52,90	310	38	272	2.377.092	2.082.103
Molise	134	62	46,27	69	0	69	529.095	528.788
Campania	519	218	42,00	2.794	757	2.037	21.424.502	15.620.257
Puglia	250	82	32,80	592	161	431	4.539.479	3.301.168
Basilicata	129	69	53,49	168	35	133	1.288.231	1.019.849
Calabria	374	243	64,97	775	70	705	5.942.731	5.408.575
Sicilia	371	176	47,44	2.142	562	1.580	16.424.941	12.117.113
Sardegna	366	181	49,45	256	26	230	1.963.018	1.763.496
TOTALE	7.172	2.448	34,13	9.460	1.997	7.463	72.539.655	57.228.728

Fonte dati audizione Sogei del 14 maggio 2025

La Tabella 5 illustra la concentrazione dei Comuni sotto obiettivo, con Piemonte, Lombardia, Calabria, Campania, Sardegna e Sicilia che ne contano il maggior numero. Tuttavia, l'analisi della percentuale di Comuni sotto obiettivo sul totale dei rispondenti rivela una diversa distribuzione. La Calabria spicca con quasi il 65%, seguita da Basilicata, Lazio e Abruzzo (circa il 53%), Sardegna (49,5%) e Sicilia (47,44%). Questi dati indicano che la propensione al raggiungimento dell'obiettivo non appare strettamente correlata alla prevalenza di piccoli Comuni, come evidenziato dai risultati di Piemonte e Lombardia.

(c.1) Obiettivi di servizio per il trasporto studenti con disabilità.

Il trasporto scolastico degli studenti con disabilità rappresenta un servizio comunale fondamentale per assicurare i loro diritti civili e sociali nell'ambito dell'istruzione pubblica. Riconoscendo le significative differenze territoriali nell'erogazione di questo servizio, il Legislatore ha stabilito la necessità di definire specifici obiettivi di servizio, come fase preliminare alla determinazione dei LEP.

A tal fine, l'art. 1, c. 174 della legge n. 234 del 2021 ha previsto uno stanziamento finanziario in progressivo aumento (fino a 120 milioni di euro annui a partire dal 2027) destinato ai Comuni delle Regioni a statuto ordinario, della Sicilia e della Sardegna per il potenziamento del servizio di trasporto scolastico per gli studenti con disabilità.

La definizione degli obiettivi di servizio si basa sul costo medio aggiuntivo per il trasporto degli studenti con disabilità (considerando scuola dell'infanzia, primaria e secondaria di primo grado), integrato dal costo medio aggiuntivo del trasporto generico. Questi costi sono stati ricavati dalla metodologia utilizzata per stimare i fabbisogni standard della funzione di istruzione pubblica nei Comuni con plessi scolastici.

Per quantificare il numero di studenti con disabilità che necessitano di trasporto in ciascun Comune, sono stati confrontati i dati dichiarati dai Comuni (o dalle loro forme associate) nel questionario sui fabbisogni standard del 2018 con il numero di alunni con disabilità frequentanti i relativi ordini scolastici, fornito dal Ministero dell'Istruzione e del Merito (MIM). Per i Comuni sardi, in assenza di dati standard specifici, è stato adottato un valore minimo basato sul rapporto tra studenti con disabilità trasportati e alunni con disabilità fornito dal MIM.

Sulla base delle risorse disponibili, per il 2024 è stato fissato un obiettivo di servizio che prevede la copertura dell'11,59% degli studenti con disabilità in età scolare che necessitano di trasporto, rispetto al totale degli alunni con disabilità.

Rispetto alle precedenti annualità, per il 2024 la CTFS ha mantenuto fissa la percentuale di copertura obiettivo all'11,59% e ha ripartito le risorse anche in base alle informazioni fornite dai Comuni nel monitoraggio dei fondi assegnati per il 2022. In particolare, è stato considerato il maggior numero di studenti con disabilità che necessitano di un servizio dedicato, segnalato dai Comuni nelle loro rendicontazioni del 2022. Questa nuova metodologia mira a garantire che le risorse aggiuntive per il trasporto degli studenti con disabilità siano

richieste dai Comuni in base alle effettive necessità del territorio, incentivando una compilazione accurata della relazione di monitoraggio e rendicontazione.

A partire dal 2024, il costo unitario di riferimento per il servizio è di 4.625,39 euro, calcolato sommando il costo di trasporto di un utente in un comune con plessi statali e comunali (486,60 euro) e il costo specifico per il trasporto di uno studente con disabilità (4.138,79 euro).

Per garantire un adeguato livello di risorse anche in caso di un fabbisogno calcolato inferiore a un'unità, è stata riconosciuta un'unità intera. Per i fabbisogni superiori all'unità, sono stati applicati arrotondamenti all'intero (per difetto o per eccesso) per definire il numero di utenti destinati al potenziamento del servizio.

(c.2) I risultati relativi all'annualità 2023 per il trasporto studenti con disabilità.

Nel 2023, secondo anno di applicazione degli obiettivi di servizio per il trasporto di studenti con disabilità, si è osservato un concreto incentivo per i Comuni ad aumentare la copertura del servizio. Gli obiettivi di servizio per il 2023 avevano fissato un target di 14.370 utenti obiettivo, accompagnato da uno stanziamento di 50 milioni di euro. Il monitoraggio del 2023 ha confermato la tendenza positiva già riscontrata nel 2022.

I dati mostrano che 2.185 Comuni superavano già storicamente l'obiettivo di copertura. Nel corso del 2023, 905 Comuni hanno raggiunto il target di utenti previsto, e ben 1.932 lo hanno addirittura superato. Tuttavia, un'analisi dei 2.142 Comuni che non hanno raggiunto l'obiettivo nel 2023 rivela una significativa discrepanza: a fronte di un incremento atteso di almeno 6.030 utenti, ne sono stati effettivamente garantiti solo 1.112. Questi Comuni, pur avendo ricevuto quasi 21 milioni di euro, non hanno rendicontato 4.918 utenti, pari a oltre 17 milioni di euro di risorse.

5.3 I risultati del primo commissariamento.

Il 2024 è stato l'anno di prima applicazione dell'art. 1, cc. 494-501 legge n. 213 del 2023, in ottemperanza alla sentenza n. 71/2023 della Corte costituzionale.

Ciò ha comportato, a partire da novembre 2024, il commissariamento e la nomina dei Sindaci come commissari in tutti i Comuni che non avevano adempiuto agli obblighi di monitoraggio e/o non avevano conseguito gli obiettivi di servizio nel periodo 2021-2023 (servizi sociali) e 2022-2023 (asili nido e trasporto studenti con disabilità).

La soglia per il commissariamento era minima: la mancata risposta a un solo monitoraggio su sette o il mancato raggiungimento di un solo obiettivo di servizio in uno degli anni previsti.

La finestra temporale di verifica (triennale per il sociale, biennale per gli altri servizi) ha determinato un elevato numero di Comuni inadempienti sia sul fronte dei monitoraggi che su quello degli obiettivi di servizio, portando al commissariamento di 4.819 enti. Con decreto ministeriale del 18 ottobre 2024, i Sindaci di questi

Comuni sono stati nominati commissari per la mancata ottemperanza agli obiettivi assegnati per uno o più servizi nei diversi anni.

Ciò premesso, i risultati del commissariamento sono molto confortanti: alla data del 14 marzo 2025, 4.081 Sindaci/commissari avevano trasmesso i cronoprogrammi richiesti, impegnandosi a utilizzare entro il 2027 le risorse non rendicontate nelle precedenti fasi di monitoraggio; 738 enti risultavano ancora inadempienti per la mancata presentazione di uno o più cronoprogrammi completi.

La Tabella 6 riassume il numero di Comuni commissariati a novembre 2024 per ciascuna Regione, affiancato dal numero di Comuni che, al 14 marzo 2025, non avevano ancora inviato i cronoprogrammi firmati dal Sindaco/commissario. In termini di percentuale dei Comuni inadempienti all'obbligo di monitoraggio, le Regioni più critiche risultano essere Calabria, Abruzzo, Campania, Sicilia e Lazio.

La Tabella 7, invece, mostra la distribuzione dei Comuni commissariati a novembre 2024 per fascia di abitanti, confrontata con il numero di Comuni che, al 14 marzo 2025, non avevano ancora trasmesso i cronoprogrammi firmati dal Sindaco/commissario. La fascia demografica con la più alta incidenza di inadempienza all'obbligo di monitoraggio è quella tra i 250.000 e i 500.000 abitanti, dove un Comune su tre (33,3%) non ha adempiuto. Le altre fasce presentano percentuali di inadempienza più omogenee, oscillanti tra il 13% e il 17%.

Tabella 6 – Dettaglio Comuni commissariati aggregati per Regione

Regione	Comuni con sindaco commissario alla data del 14-ott-24 (A)	Comuni inadempienti alla data del 14-mar-25 (B)	% Comuni inadempienti (B/A)
Abruzzo	244	70	28,69%
Basilicata	111	18	16,22%
Calabria	360	127	35,28%
Campania	410	117	28,54%
Emilia-Romagna	121	2	1,65%
Lazio	301	69	22,92%
Liguria	166	24	14,46%
Lombardia	870	63	7,24%
Marche	108	6	5,56%
Molise	109	11	10,09%
Piemonte	809	41	5,07%
Puglia	180	37	20,56%
Sardegna	301	35	11,63%
Sicilia	295	81	27,46%
Toscana	114	8	7,02%
Umbria	54	8	14,81%
Veneto	266	21	7,89%
Totale	4.819	738	15,31%

Fonte dati audizione Sogei del 14 maggio 2025

Tabella 7– Dettaglio Comuni commissariati aggregati per fascia di abitanti

Fascia dimensionale	Comuni con sindaco commissario alla data del	Comuni inadempienti alla data del	%
	14-ott-24	14-mar-25	Comuni inadempienti
	(A)	(B)	(B/A)
Fino a 500 abitanti	712	100	14,04%
Da 500 a 1.000 abitanti	774	126	16,28%
Da 1.000 a 2.000 abitanti	1.079	184	17,05%
Da 2.000 a 3.000 abitanti	533	77	14,45%
Da 3.000 a 5.000 abitanti	580	89	15,34%
Da 5.000 a 10.000 abitanti	527	74	14,04%
Da 10.000 a 20.000 abitanti	343	51	14,87%
Da 20.000 a 60.000 abitanti	215	29	13,49%
Da 60.000 a 100.000 abitanti	34	5	14,71%
Da 100.000 a 250.000 abitanti	16	2	12,50%
Da 250.000 a 500.000 abitanti	3	1	33,33%
Oltre 500.000 abitanti	3	0	0,00%
Totale	4.819	738	15,31%

Fonte dati audizione Sogei del 14 maggio 2025

6. Considerazioni di sintesi.

Nell'anno trascorso, il processo di attuazione del federalismo fiscale denota una lenta ma significativa progressione.

Sul fronte delle Regioni, innanzitutto la volontà politica ha mostrato segnali chiari, imboccando la strada della legge delega per la determinazione dei LEP con riferimento alle funzioni oggetto di possibile differenziazione territoriale, consegnando così al Parlamento la responsabilità di attivarsi tempestivamente per dare compiuta attuazione al dettato costituzionale.

In secondo luogo, sul piano delle funzioni già di competenza regionale, gli obblighi assunti con il PNRR hanno iniziato a produrre risultati. *In primis* l'approvazione della legge delega in materia fiscale e, più di recente, l'approvazione in via preliminare dello schema di decreto legislativo delegato, che reca importanti novità per quanto riguarda, tra l'altro, la fiscalizzazione dei trasferimenti erariali in materie spettanti alle Regioni e la costituzione dei fondi perequativi. Inoltre, parimenti in ossequio agli obblighi assunti con il PNRR, le Amministrazioni centrali hanno iniziato una proficua interlocuzione con la CTFS per la determinazione dei fabbisogni standard e dei LEP relativi ai rispettivi ambiti materiali: trattasi di percorsi particolarmente significativi, in quanto sede di metabolizzazione e di consolidamento del nuovo ruolo che le Amministrazioni centrali devono assumere nel governare la spesa pubblica sul territorio, nonché, sul piano operativo, sede di condivisione di metodiche già utilmente sperimentate dalla CTFS e dai suoi partner tecnici per il comparto locale e che possono costituire un patrimonio di conoscenze e di competenze da cui partire per la costruzione di LEP che siano concretamente determinabili e monitorabili, onde garantire l'effettività dei diritti cui ineriscono. In questa prospettiva, l'attività di monitoraggio e di rendicontazione delle risorse acquisisce un'indubbia centralità, che si accompagna alla necessità di disporre di banche dati adeguatamente alimentate e interoperabili.

Quanto agli enti locali, la metodologia di calcolo dei fabbisogni standard, così come aggiornata negli ultimi anni, consente di cogliere in modo sempre più preciso le esigenze degli enti. In prospettiva, l'aggiornamento della funzione del TPL, la questione demografica, l'utilizzo dei fabbisogni standard in funzione anche valutativa, il coinvolgimento delle Autonomie speciali in conformità ai rispettivi Statuti speciali, sono alcuni degli obiettivi che caratterizzeranno l'attività del CTFS nel prossimo futuro.

Prosegue inoltre la progressione della componente perequativa del FSC basata sulla differenza tra fabbisogni standard e capacità fiscali (pari al 60% nel 2025). Persiste una componente consistente e prevalente del FSC, priva di natura perequativa, che il Legislatore intende attualmente mantenere a titolo di ristori, correttivi e trasferimenti verticali senza vincolo di destinazione che, in prospettiva, dovrebbero gradualmente confluire nella componente redistributiva standard.

Particolarmente significativo è l'esito del primo ciclo di assicurazione del conseguimento degli obiettivi di servizio riguardanti in FELS e che può essere assunto ad esempio paradigmatico di come, a regime, dovrebbe funzionare la definizione dei LEP e il relativo meccanismo di garanzia. Il potenziamento dei servizi sociali, degli asili nido e del trasporto degli studenti con disabilità ha infatti evidenziato risultati senz'altro positivi,

non solo in termini di aumento dei servizi offerti, ma anche di autoconsapevolezza degli enti locali (*recte* degli amministratori locali) in merito all'importanza del raggiungimento degli obiettivi, in quanto connessi alla garanzia di diritti fondamentali.

Certo lo scenario complessivo sconta alcune difficoltà derivanti dall'incompletezza dei processi. Tuttavia, l'attività che è stata intrapresa – per quel che riguarda specificamente la CTFS – rappresenta l'avvio di un percorso articolato, che mira a superare le criticità esistenti con l'obiettivo di contribuire alla costruzione di un assetto delle relazioni finanziarie tra livelli di governo che garantisca l'uguaglianza nel godimento dei diritti e il buon governo delle risorse pubbliche.