



CIRPA
Centro Interparlamentare per la Ricerca in
Diritto, Economia e Management della Pubblica Amministrazione



Valutazione dei fabbisogni e finanziamento degli enti locali

Antonietta Fortini
30/09/2022

Agenda

Il Federalismo fiscale

Il Fondo di solidarietà comunale

*I fabbisogni standard:
criteri perequativi*

*Le risorse per i Lep e il
PNRR*



Federalismo fiscale

Quale attuazione?

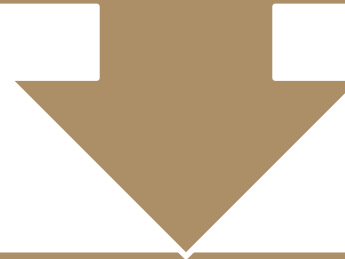
La legge 5 maggio 2009, n. 42, reca i criteri e principi direttivi per l'attuazione dell'articolo 119 della Costituzione, conferendo apposita delega legislativa al Governo. In attuazione della delega tra il 2010 e il 2014 sono stati emanati diversi decreti legislativi.

La [Relazione della Commissione Parlamentare per l'attuazione del Federalismo fiscale](#), approvata il 15 dicembre 2021, afferma che l'attuazione della legge delega è avvenuta solo in parte e che il processo volto alla compiuta affermazione dei principi del federalismo fiscale è stato sinora caratterizzato da ritardi, incertezze, soluzioni parziali e reiterati differimenti.

Federalismo fiscale

Il comparto comunale

In particolare, la fiscalizzazione dei trasferimenti, diretta a superare il meccanismo della finanza derivata, è stata concretamente realizzata solo per **il comparto comunale**; la perequazione delle risorse basata sui fabbisogni e sulle capacità fiscali è stata avviata esclusivamente per i comuni delle regioni a statuto ordinario; **la perequazione infrastrutturale** e il percorso di convergenza ai livelli essenziali delle prestazioni (LEP) fanno registrare perduranti inadempienze.



La legge delega ha avuto più completa attuazione, invece, con riferimento alla riforma della contabilità nell'ambito del processo di armonizzazione dei bilanci pubblici. Decreto legislativo 118 del 2011.

Federalismo fiscale ... arrivano i Lep

- Nel corso dell'ultimo biennio si sono registrati segnali incoraggianti per quanto riguarda la definizione dei LEP in ambito sociale: infatti nelle due ultime leggi di bilancio sono state stanziare risorse ulteriori, nell'ambito del Fondo di solidarietà comunale, espressamente finalizzate al raggiungimento di obiettivi di servizio nei settori degli asili nido e dei servizi sociali e del trasporto degli alunni con disabilità.



Federalismo fiscale e PNRR

il PNRR dell'Italia prevede la "riforma del quadro fiscale subnazionale" (Riforma 1.14) consiste nel completamento del federalismo fiscale previsto dalla legge n. 42 del 2009, con l'obiettivo di migliorare la trasparenza delle relazioni fiscali tra i diversi livelli di governo, assegnare le risorse alle amministrazioni subnazionali sulla base di criteri oggettivi e incentivare un uso efficiente delle risorse medesime. La riforma, da completare entro il primo trimestre del 2026, dovrà definire in particolare i parametri applicabili e attuare il federalismo fiscale per le regioni a statuto ordinario e per le province e le città metropolitane.

FOCUS risorse

Le risorse degli ultimi due anni

ENTI LOCALI PARTE CORRENTE			
Risorse 2021	Importi	Risorse 2022	Importi
Legge n. 178 del 2020 LB 2021	324,60	Legge n. 234 del 2021 LB 2022	1.174,95
DL 41 del 2021 "Sostegni"	2.153,70	DL 4 del 2022 "Sostegni ter"	103,50
DL 73 del 2021 "Sostegni "	1.404,50	DL 17 del 2022 "Energia"	322,60
DL 146 del 2021	362,90	DL 21 del 2022 "Ucraina"	0,00
		DL 50 del 2022 "Aiuti"	280,00
		DL 73 del 2022 "semplificazioni"	58,00
		DL 115 del 2022 "Aiuti bis"	400,00
		DL 144 del 2022 "Aiuti ter"	200,00
Totale Risorse 2021	4.245,70	Totale Risorse 2022	2.539,05



Fondo di solidarietà comunale

Fondo di solidarietà comunale

- *Il Fondo di solidarietà comunale costituisce il fondo per il finanziamento dei comuni, alimentato con una quota del gettito IMU di spettanza dei comuni stessi, le cui risorse vengono distribuite con funzioni sia di compensazione delle risorse attribuite in passato sia di perequazione, in **un'ottica di progressivo abbandono della spesa storica**.*
- *L'applicazione di criteri di riparto perequativi è iniziata nel 2015 con l'assegnazione di quote via via crescenti del Fondo, al fine del raggiungimento del 100% della perequazione nell'anno 2030. Per il 2022 la percentuale è al 60%*

Fondo di solidarietà comunale

- *Il processo di attuazione del federalismo municipale, come delineato dal D.Lgs. n. 23 del 2011, ha trovato, da subito, **un ostacolo attuativo** nella crisi finanziaria dello scorso decennio.*
- *L'articolo **13 del decreto-legge n. 201 del 2011**, nell'ambito di un intervento volto al consolidamento dei conti pubblici nell'emergenza finanziaria determinatasi negli ultimi due mesi dell'anno 2011, ha anticipato "in via sperimentale" **la decorrenza dell'IMU al 2012 estendendola anche all'abitazione principale e destinandone il gettito per circa la metà direttamente allo Stato.***

Fondo di solidarietà comunale : istituzione

- *Esso è stato istituito dall'articolo 1, comma 380, della legge n. 228/2012 (stabilità 2013) in sostituzione dell'originario Fondo sperimentale di riequilibrio comunale - previsto dal decreto legislativo n. 23/2011 attuativo della legge n. 42 del 2009 sul federalismo fiscale - in ragione della nuova disciplina dell'imposta municipale propria (IMU) introdotta dalla legge di stabilità 2013, che ha attribuito ai comuni l'intero gettito IMU, ad esclusione di quello derivante dagli immobili ad uso produttivo destinato allo Stato, nell'ambito di un intervento volto al consolidamento dei conti pubblici nell'emergenza finanziaria determinatasi negli ultimi due mesi dell'anno 2011.*

Fondo di solidarietà comunale

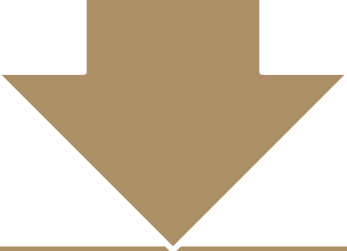
Legge di stabilità per il 2013

- Le modifiche apportate alla **disciplina dell'IMU** dalla legge di stabilità 2013 (art. 1, commi da 380 a 394, legge n. 228/2012) hanno comportato una profonda **ridefinizione dell'assetto dei rapporti finanziari tra Stato e comuni** rispetto a quanto disegnato dal D.Lgs. n. 23/2011, che ha portato alla soppressione del Fondo sperimentale di riequilibrio, istituito ai sensi del D.Lgs. n. 23/2011, e alla **istituzione di un Fondo di solidarietà comunale**, alimentato da una quota dell'imposta municipale propria (IMU), **quantificata in 4.717,9 milioni, da ripartirsi sulla base di criteri espressamente indicati dalla legge**, tenendo conto dei [costi e fabbisogni standard](#) (criteri perequativi) nonché della variazione di gettito e delle variazioni nelle risorse disponibili comunali in seguito alla soppressione del precedente fondo (criteri compensativi).

Fondo di
solidarietà
comunale

Legge di stabilità per il 2014

La legge di stabilità 2014 (legge n. 147/2013, art. 1, commi 639 e seguenti) ha esteso a regime l'attribuzione ai comuni dell'intero gettito IMU, ad esclusione di quello derivante dagli immobili ad uso produttivo) ed ha nuovamente modificato con la legge di stabilità per il 2016 (legge n. 208/2015, art. 1, commi 10-20) la tassazione immobiliare e il regime fiscale delle imposte sui trasferimenti immobiliari, prima fra tutte, **l'esenzione dalla TASI per l'abitazione principale.**



Il regime di esenzioni IMU/TASI ha comportato la necessità di ridefinire il Fondo di solidarietà comunale, prevedendo l'inserimento, nell'ambito del Fondo, di una quota c.d. "ristorativa" (pari a circa 3,8 miliardi di euro) destinata a compensare i comuni delle minori entrate ad essi derivanti a causa delle esenzioni, e al contempo di ridimensionare la quota dell'IMU di spettanza dei comuni ad alimentare il Fondo (ridotta a 2.768,8 milioni di euro in luogo dei 4.717,9 milioni prima previsti), da versare all'entrata del bilancio dello Stato nei singoli esercizi.

Federalismo fiscale



- La Corte dei conti nella Relazione sulla gestione finanziaria degli enti locali, di febbraio 2016 così si esprime: «Gli interventi di abolizione della TASI sull'abitazione principale e le successive altre misure agevolative fiscali, quali l'esclusione dalla tassazione locale dei terreni agricoli, ed il conseguente incremento del Fondo di solidarietà comunale a compensazione delle relative perdite di gettito, hanno in sostanza ridefinito un impianto centralistico del sistema di finanziamento dei comuni, che è sembrato via via allontanarsi dal progetto di federalismo fiscale municipale avviato con il D.Lgs. n. 23/2011».

Fondo di solidarietà comunale

Legge di bilancio per il 2017

Con la legge di **bilancio per il 2017** (art. 1, commi 446-452, legge n. 232/2016), è stata definita una **disciplina a regime** del Fondo di solidarietà comunale, che fissa:

E' stata ridefinita la quota dell'imposta municipale propria di spettanza dei comuni che lo alimenta, ora pari a una quota del 22,43%, circa **2.768,8 milioni di euro** (in luogo dei 4.717,9 milioni prima previsti), da versare all'entrata del bilancio dello Stato nei singoli esercizi.

La quota ristorativa è stata, peraltro, ridimensionata dalla legge di bilancio per il 2020 (art. 1, comma 851, L. n. 160/2019), con una riduzione di circa 14,2 milioni di euro annui (rideterminata, quindi, in 3.753,3 milioni), in conseguenza delle minori esigenze di ristoro derivanti ai comuni dalla c.d. "nuova IMU" (introdotta della medesima legge di bilancio 2020, commi da 738 a 783), in particolare per il venir meno dell'agevolazione sulla Tasi-inquilini.

La legge di stabilità per il 2017 (legge n. 232/2016), che ha recato la disciplina a regime del Fondo di solidarietà comunale, aveva stabilito in 6.197,2 milioni di euro la dotazione annuale del Fondo a decorrere dal 2017.

Fondo di solidarietà comunale: la legge 232 del 2016

Con la legge di bilancio per il 2017 (art. 1, commi 446-452, legge n. 232/2016) è stata definita una disciplina a regime del Fondo di solidarietà comunale, che fissa:

la dotazione annuale del Fondo di solidarietà comunale, fermo restando la quota parte dell'IMU di spettanza dei comuni che in esso confluisce annualmente (comma 448);

I criteri di ripartizione del Fondo medesimo, distinguendo tra la componente ristorativa, che viene ripartita tra i comuni in misura puntuale (sulla base del gettito effettivo IMU e TASI relativo all'anno 2015) e la componente tradizionale del Fondo, che viene invece distribuita tra i comuni sulla base di criteri di tipo compensativo rispetto all'allocatione storica delle risorse, ovvero, dal 2015, di tipo perequativo, sulla base della differenza tra le capacità fiscali e i fabbisogni standard (comma 449);

l'emanazione del DPCM di ripartizione del Fondo al 31 ottobre dell'anno precedente a quello di riferimento, su proposta del Ministro dell'economia e delle finanze, di concerto con il Ministro dell'interno, previo accordo da sancire in sede di Conferenza Stato-città ed autonomie locali entro il 15 ottobre.

I VARI INTERVENTI VERTICALI SUL FONDO

Sull'importo annuale del Fondo sono poi successivamente intervenuti:

- il D.L. n. 50/2017 (art. 14, co. 1) con una revisione in aumento di 11 milioni di euro a decorrere dal 2018 (con conseguente rideterminazione del Fondo in 6.208,2 milioni annui);
- l'art. 57, comma 1-bis, del D.L. n. 124/2019, con incremento di 5,5 milioni di euro annui a decorrere dal 2020, finalizzato ad introdurre un meccanismo correttivo del riparto del Fondo in favore dei piccoli comuni, con popolazione fino a 5.000 abitanti, che presentino in sede di riparto un valore negativo del Fondo di solidarietà, dovuto all'applicazione dei criteri perequativi di ripartizione (con rideterminazione del Fondo in 6.213,7 milioni a decorrere dall'anno 2020);
un incremento del Fondo di solidarietà comunale di 2 milioni di euro annui per ciascuno degli anni del triennio 2020-2022.
- il comma 551 della legge di bilancio per il 2020 (legge n. 160/2019), che prevede un incremento del Fondo di solidarietà comunale **di 2 milioni di euro annui** per ciascuno degli anni del triennio 2020-2022 destinate in favore dei comuni montani con popolazione inferiore a 5.000 abitanti, al fine di compensare l'importo che gli stessi enti sono tenuti a versare al Fondo solidarietà comunale, quale quota di alimentazione del Fondo medesimo, mediante la trattenuta di una quota dell'IMU di loro spettanza;
- la legge di bilancio per il 2020 (legge n. 160/2019, comma 848), che ha disposto - oltre al ridimensionamento di 14,2 milioni della quota ristorativa delle minori entrate IMU - un incremento delle risorse del Fondo **di 100 milioni di euro per il 2020, di 200 milioni per il 2021, di 300 milioni per il 2022, di 330 milioni nel 2023 e di 560 milioni a decorrere dal 2024, quale progressivo reintegro del Fondo delle risorse decurtate negli anni 2014-2018 a titolo di concorso alla finanza pubblica, ai sensi dell'art. 47 del D.L. n. 66/2014.** Tali risorse aggiuntive hanno ricostituito, nell'ambito della componente tradizionale del Fondo di solidarietà comunale, una quota di risorse di carattere "verticale", che sono state destinate a specifiche esigenze di correzione della perequazione ai fini del riparto del Fondo di solidarietà comunale;

I criteri di ripartizione del FSC attuale

I criteri di ripartizione del Fondo di solidarietà comunale sono definiti dal comma 449 dell'articolo 1 della legge n. 232/2016 (legge di bilancio per il 2017) e successive modificazioni.

la componente "ristorativa", costituita dalle risorse necessarie al ristoro del minor gettito derivante ai comuni per le esenzioni e le agevolazioni IMU e TASI, previste dalla legge di stabilità 2016;

la componente "tradizionale" destinata al riequilibrio delle risorse storiche, che viene ripartita tra i comuni delle RSO in parte con criteri di tipo compensativo ed in parte secondo criteri di tipo perequativo, applicati a partire dal 2015; somme destinate a finalità correttive della ripartizione stessa del Fondo, a seguito dell'avvio del meccanismo di perequazione delle risorse;

somme destinate specificamente al finanziamento delle funzioni fondamentali dei comuni in ambito sociale, finalizzate al potenziamento e allo sviluppo dei servizi sociali comunali svolti in forma singola o associata dai Comuni delle Regioni a statuto ordinario e dei comuni della Regione Siciliana e della Sardegna, e al potenziamento degli asili nido, nonché all'incremento del numero di studenti disabili, frequentanti la scuola dell'infanzia, primaria e secondaria di 1° grado, privi di autonomia, a cui viene fornito il trasporto per raggiungere la sede scolastica.

Il Fondo di solidarietà comunale

La quota “ristorativa” dei minori introiti IMU e TASI

La **quota "ristorativa"** - assegnata al Fondo a decorrere dal 2016 dalla [legge n. 208/2015](#) al fine di assicurare il **ristoro del minor gettito** derivante ai comuni delle regioni a statuto ordinario e delle Regioni Siciliana e Sardegna dalle esenzioni IMU e TASI, introdotte dalla predetta legge - viene **ripartita** tra i comuni **sulla base del gettito effettivo IMU e TASI** relativo all'anno 2015, come derivante dall'applicazione del nuovo sistema di esenzione introdotto dalla legge di stabilità per il 2016 ([comma 449](#), [lettera a](#))).

L'importo della quota ristorativa del Fondo – originariamente quantificata in 4.717,9 milioni di euro e poi ridotta a 3.767,5 milioni dalla legge n. 208/2015, a seguito dell'introduzione delle esenzioni IMU e TASI – è stata da ultimo **ridefinita in 3.753,3 milioni** a decorrere dall'anno 2020 (commi 850-851, L. n. 160/2019), in relazione alla **minore esigenza di ristoro** ai comuni derivante dalla c.d. nuova IMU (circa -14,2 milioni), a seguito dell'unificazione di tale imposta con la TASI (commi da 738 a 783 della legge di bilancio 2020), in particolare per il **venir meno** dell'agevolazione sulla **Tasi-inquilini**.

Ai comuni che necessitano di ulteriori compensazioni degli introiti derivanti dalla TASI sull'abitazione principale, è inoltre destinato un apposito **accantonamento** (definito originariamente nell'importo di 80 milioni, poi ridotto a **66 milioni** dal [D.L. n. 50/2017](#)), nei casi in cui il riparto dell'importo incrementale di cui sopra non assicuri il **ristoro** di un importo equivalente al gettito della **TASI** sull'abitazione principale stimato ad aliquota di base. Esso viene pertanto ripartito in modo da garantire a ciascuno dei comuni interessati l'equivalente del gettito della TASI sull'abitazione principale stimato ad aliquota di base ([comma 449](#), [lettera b](#))).

La quota destinata al riequilibrio delle risorse storiche e alla perequazione

- La componente c.d. tradizionale del Fondo, destinata al riequilibrio delle risorse storiche, è quantificata in 1.885,6 milioni di euro per i comuni delle regioni a statuto ordinario e in 464,1 milioni per i comuni delle Regioni Siciliana e Sardegna.
- Per i comuni delle Regioni Siciliana e Sardegna, essa viene ripartita sulla base del solo criterio della compensazione delle risorse storiche.
- Per i comuni delle RSO, essa viene ripartita, in parte, sulla base del criterio della compensazione della spesa storica, ed in parte, mediante l'applicazione di criteri di tipo perequativo, basati sulla differenza tra le capacità fiscali e i fabbisogni standard, come approvati dalla Commissione tecnica per i fabbisogni standard entro il 30 settembre dell'anno precedente (comma 449, lett. c e d)).
- La normativa vigente prevede un aumento progressivo negli anni della percentuale di risorse da distribuire tra i comuni con i criteri perequativi, in coerenza con un principio di gradualità nella sostituzione del modello vigente, basato sulla spesa storica.

Criteri perequativi

- L'applicazione di criteri perequativi ai fini della ripartizione del Fondo di solidarietà comunale ha preso avvio nel 2015, con la legge di stabilità 2014, con riferimento ad una quota parte del Fondo - fissata originariamente al 10 per cento, poi innalzata al 20 per cento - che viene appositamente accantonata per essere redistribuita sulla base dei fabbisogni standard e delle capacità fiscali (criterio, quest'ultimo introdotto dall' articolo 14, comma 1, lett. a), del D.L. n. 16/2014). A partire da tale anno, dunque, ai comuni delle regioni a statuto ordinario non è stata più assicurata l'invarianza delle risorse, avviandosi così, anche se con effetti inizialmente contenuti, il più volte teorizzato processo di allontanamento dalla spesa storica a favore dei fabbisogni standard.
- Con il D.L. n. 78/2015 (art. 3, comma 3), il criterio perequativo ha assunto a riferimento la differenza tra le capacità fiscali e i fabbisogni standard: per i comuni con i fabbisogni standard superiori alle capacità fiscali si determina un incremento della quota del fondo di solidarietà comunale ad essi spettante, mentre per i comuni con fabbisogni standard inferiori alle capacità fiscali è applicata una riduzione della quota del fondo (ovvero, in caso di incapienza, un incremento delle somme da versare).

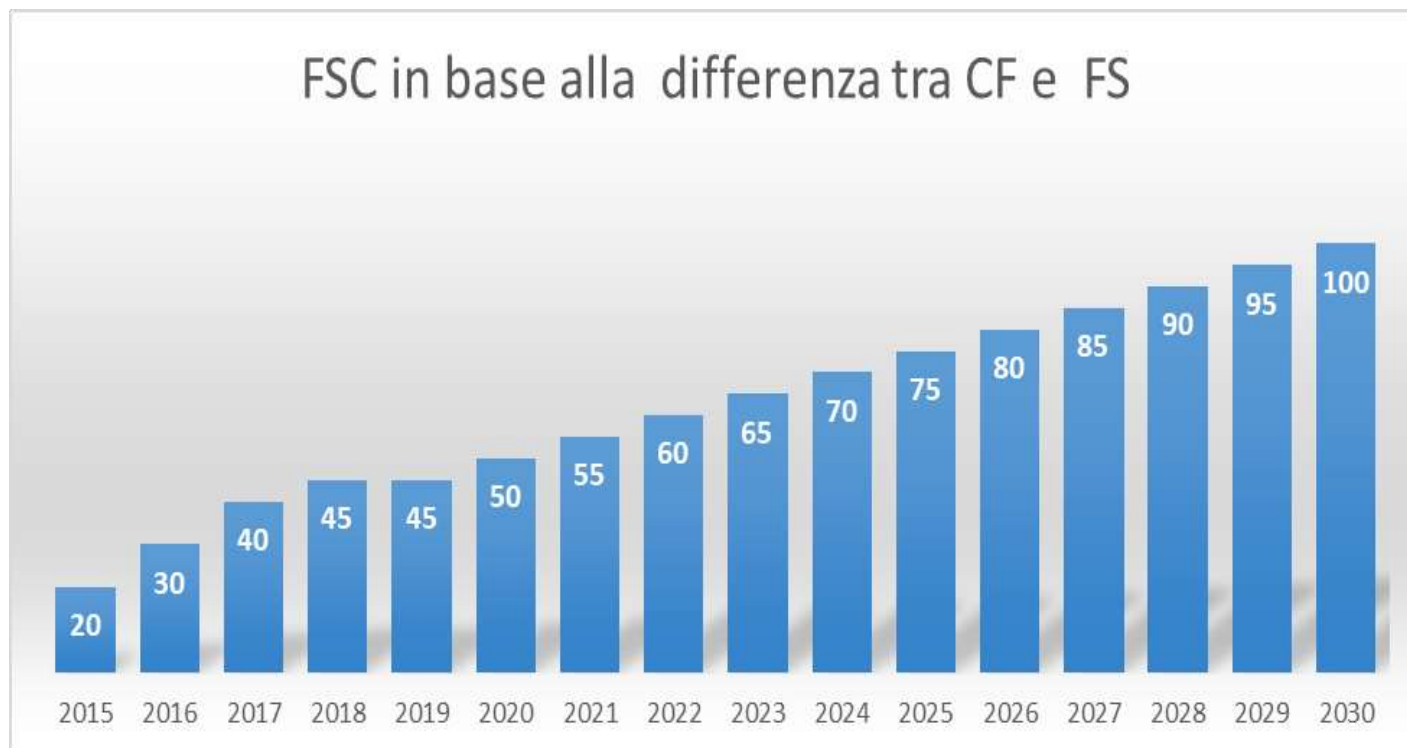
Sospensione e rinvio criteri perequativi

-

La percentuale di risorse da distribuire sulla base dei criteri perequativi - applicata nella misura del 20 per cento nel 2015, 30 per cento nel 2016, 40 per cento nel 2017 e del 45 per cento per l'anno 2018 - **era prevista crescere** al 60 per cento per l'anno 2019, all'85 per cento per l'anno 2020, fino al raggiungimento del **100 per cento** a decorrere **dall'anno 2021** (ai sensi dell'art. 1, comma 884, della legge di bilancio per il 2018 ([legge n. 205/2017](#))).

Sulla progressione del sistema di perequazione è intervenuta, in controtendenza, la **legge di bilancio per il 2019** ([art. 1, comma 921, legge n. 145/2018](#)) che ha determinato una **sospensione dell'incremento della perequazione per l'anno 2019** (mantenendola cioè al 45 per cento, come nel 2018), in accoglimento di uno dei punti dell'[Accordo Stato-Città del 29 novembre 2018](#), nel quale si sottolineava la necessità di una valutazione degli effetti del percorso perequativo avviato nel 2015.

La perequazione in percentuali



Criteri perequativi

- Con l'articolo 57, comma 1, del [D.L. n. 124 del 2019](#) è stato definito un percorso molto più graduale di progressione del meccanismo perequativo, basato su di un incremento del 5 per cento annuo della quota percentuale del Fondo da distribuire su base perequativa, a partire dalla percentuale del 45 per cento fissata per il 2019 (e quindi, 50% nel 2020, 55% nel 2021, 60% nel 2022, ecc.), con il raggiungimento del 100 per cento della perequazione nell'anno 2030 (in luogo dell'anno 2021 prima previsto).
- Ai fini del riparto del Fondo, pertanto, la quota del Fondo di solidarietà destinata ai comuni delle RSO viene ripartita in due quote percentuali: la prima, ripartita secondo il criterio compensativo delle risorse storiche, e la seconda, secondo il criterio perequativo, basato sulla differenza tra capacità fiscale e fabbisogno standard.
- Per l'anno 2022, in linea con quanto sopra indicato, la dotazione tradizionale del FSC per i comuni delle RSO, è stata ripartita in due quote: la prima quota, pari a 752 milioni, corrispondente al 40% della dotazione, è ripartita secondo il criterio di compensazione delle risorse storiche; la seconda quota, pari a 1.128 milioni, corrispondente al 60% della dotazione, è ripartita secondo il criterio perequativo in base alla differenza tra capacità fiscale e fabbisogni standard.

Criteri perequativi

- Ai fini dell'applicazione dei criteri perequativi, va ricordato che l'[articolo 57, comma 1, del D.L. n. 124/2019](#) ha richiesto alla **Commissione tecnica per i fabbisogni standard** di introdurre una **metodologia** per la **neutralizzazione della componente rifiuti**. A decorrere dall'anno 2021, nel DPCM di riparto, si effettua la neutralizzazione completa degli effetti generati dalla componente rifiuti secondo quanto deciso con parere unanime dalla **CTFS** nella seduta del **13 ottobre 2020**.
- La metodologia applicata prevede che la funzione rifiuti venga **esclusa**, contemporaneamente, sia dalla composizione del coefficiente di riparto dei **fabbisogni** standard che dalla composizione del coefficiente di riparto della **capacità** fiscale complessiva.

I correttivi alla perequazione

Un **primo correttivo** c.d. statistico nella distribuzione delle risorse del Fondo di solidarietà è stato introdotto già nel 2016 - l'anno successivo all'avvio della perequazione - dall'articolo 1, comma 3, del D.L. 24 giugno 2016, n. 113, a seguito dell'Accordo del 24 marzo 2016 raggiunto in sede di Conferenza Stato- Città e autonomie locali sulle modalità di riparto del Fondo per l'anno 2016, che allora prevedeva la ripartizione di una quota pari al 30% delle risorse del Fondo (circa 563 milioni) sulla base dei fabbisogni standard e delle capacità fiscali.



Questo meccanismo correttivo, finalizzato a limitare le variazioni tra l'anno in corso e l'anno precedente nell'attribuzione delle risorse per effetto del meccanismo della perequazione, è stato ridefinito e **sistematizzato** dall'art. 1, **comma 450**, della **legge n. 232/2016**: esso si attiva nel caso in cui i criteri perequativi di riparto determinino una **variazione**, in aumento e in diminuzione, delle **risorse attribuite** a ciascun comune rispetto alle risorse di riferimento tra un anno e l'altro, superiore/inferiore ad una certa percentuale (fissata per il 2017 a +/- 8% e poi dal 2018 al +/- 4%), con l'obiettivo **di attenuarne** gli effetti, soprattutto per quei comuni che presentano una capacità fiscale superiore ai propri fabbisogni standard.



Tale meccanismo consiste in una **redistribuzione delle risorse** dai comuni che registrano un incremento delle risorse superiore al 4 per cento verso i comuni che registrano una riduzione di risorse superiore al 4 per cento, mediante la costituzione di un **accantonamento** nell'ambito del Fondo medesimo, alimentato dai comuni che presentano la variazione positiva.

Secondo correttivo

- Con il [D.L. n. 50/2017](#), un **secondo meccanismo** per la mitigazione degli effetti della perequazione è stato **stabilizzato all'interno del Fondo di solidarietà comunale**, con la costituzione, per gli anni **dal 2018 al 2021**, di un apposito **accantonamento**, nel limite massimo di **25 milioni** di euro annui, ripartito tra i comuni che presentano gli scostamenti negativi nella dotazione del Fondo rispetto alle risorse storiche anche dopo l'applicazione del primo correttivo previsto dal citato comma 450, per evitare, nel periodo di transizione, eccessive penalizzazioni (comma 449, lettera d-bis). Successivamente all'anno 2021, la somma è destinata ad incremento del contributo straordinario ai comuni che danno luogo a **fusione** o a fusione per incorporazione.
- L'articolo 3, comma 5, del **D.L. n. 228/2021** (cd. proroga termini) ha **esteso a regime** l'applicazione del suddetto correttivo, al fine di garantire, in via permanente, il riparto dell'accantonamento di 25 milioni in favore dei **comuni** che presentano una variazione negativa della dotazione del Fondo per effetto dell'applicazione dei **criteri perequativi**

Correttivo a regime

Da ultimo, con la **legge di bilancio per il 2020** (commi 848-849, legge n. 160/2019), è stata introdotta la previsione di un **meccanismo correttivo stabile** del riparto del Fondo di solidarietà, finanziato a valere sulle risorse derivanti dal **reintegro** al Fondo delle somme a suo tempo decurtate a titolo di **concorso alla finanza pubblica** ai sensi dell'[art. 47 del D.L. n. 66/2014](#), venuto meno a decorrere dal 2019 (comma 449, lettera d-quater).

Tali risorse sono state reintegrate nella dotazione annuale del Fondo di solidarietà comunale, dal comma 794 della legge n. 178/2020, **nell'importo di 100 milioni** di euro per il **2020**, di **200 milioni** per il **2021**, di **300 milioni** per il **2022**, di **330 milioni** nel **2023** e di **560 milioni** a decorrere **dal 2024**, e finalizzate a **specifiche esigenze di correzione** nel riparto del Fondo di solidarietà comunale da individuare con il D.P.C.M. annuale di ripartizione del Fondo medesimo.

Per l'anno 2022 in base all'[accordo](#) del 22 dicembre 2021 raggiunto in sede di Conferenza Stato-città ed autonomie locali, la quota pari a **300 milioni** di euro è stata ripartita, in linea con i precedenti accordi, secondo due criteri di riparto:

- il primo direttamente **collegato al taglio** subito a suo tempo da ciascun ente per effetto del D.L. n. 66/2014 (134,6 milioni). Nel caso dei Comuni di Sicilia e Sardegna, il riparto riguarderà l'intero ammontare ad essi attribuibile (32,3 milioni) considerato che tali enti non partecipano al riparto su basi perequative;
- il secondo, diretto invece a **compensare** integralmente i comuni che subiscono una riduzione di risorse tra 2021 e 2020, tenuto conto del progressivo incremento del **meccanismo perequativo** (133,1 milioni)

Cosa sono i fabbisogni standard

- I fabbisogni standard, introdotti con il [decreto legislativo 26 novembre 2010, n. 216](#), rappresentano le reali necessità finanziarie di un ente locale in base alle sue caratteristiche territoriali e agli aspetti socio- demografici della popolazione residente.
- Allo stato attuale, fabbisogni standard, congiuntamente alle capacità fiscali, costituiscono i parametri sulla base dei quali è ripartita una crescente quota perequativa del [Fondo di solidarietà comunale](#): 30 per cento nel 2016, e poi via via maggiore fino al 100 per cento dal 2030. Infatti è stato previsto un percorso di transizione (modificato da ultimo con il decreto-legge 26 ottobre 2019, n. 124) alla fine del quale, nel 2030, la componente del Fondo di solidarietà comunale perequabile sarà integralmente ripartita sulla base della **differenza tra fabbisogni standard e capacità fiscali**; in tal modo, sarà eliminato il vincolo alla perequazione basato sulle risorse storiche.

•

I fabbisogni standard: un insieme di variabili per determinare le funzioni?

- L'approccio seguito è il Regression-based cost approach (RCA) in base al quale il fabbisogno standard di ogni ente viene valutato come valore atteso di una funzione di spesa o di costo, stimata utilizzando delle tecniche econometriche.
- Con tale approccio le variabili da inserire nel modello di stima sono la risultante di un modello teorico basato sull'interazione tra la domanda di servizio pubblico espressa dai cittadini e l'offerta di servizio pubblico predisposta dal governo locale.
- Tra i fattori generalmente inclusi rientrano i prezzi degli input utilizzati nel processo produttivo (ad esempio il costo del lavoro), una serie di variabili di contesto relative all'offerta del servizio (ad esempio le caratteristiche morfologiche del territorio), nonché, nella versione di funzione di costo, una misura della quantità del servizio offerto.
- Il peso con cui ciascuna variabile agisce sulla determinazione del fabbisogno è determinato statisticamente. All'interno del suddetto approccio, la determinazione dei fabbisogni è ottenibile applicando due diverse configurazioni economiche, dette rispettivamente funzione di spesa e funzione di costo.

La funzione di spesa

- La funzione di spesa, individua il fabbisogno standard a partire dai driver di domanda, i quali raccolgono i bisogni espressi dal territorio di ogni singolo comune.
- Bisogni da riconnettere a fattori demografici, economici e sociali.
- Gli output, ovvero quanto prodotto dal singolo Comune nello svolgimento del servizio, non appaiono nell'analisi, in quanto sono sostituiti dai fattori di domanda caratteristici del territorio.

La funzione di costo

- Nella funzione di costo la contestualizzazione non è rispetto ai driver di domanda locale, ma al livello delle prestazioni effettivamente erogato. La grandezza economica che si vuole spiegare è sempre la stessa, ma a fronte di fattori diversi: output prodotti contro driver di domanda. I vantaggi dell'impiego di una funzione di costo stanno nel fatto che si tratta di uno strumento analitico più pregnante, che in sede applicativa consente di dare risorse in funzione di ben determinate quantità di output. In generale si è in presenza di una procedura più esigente, che necessita in sede analitica di robusti dati di output ed in sede applicativa di determinare una lista completa dei livelli di output da erogare. Livelli individuabili a partire da diversi possibili criteri, come quello del valore di fatto fornito da ciascun Comune, oppure ricorrendo a dei LEP.

I coefficienti di riparto

- Alla fine di questo complesso iter tecnico ed amministrativo, il prodotto finale è costituito da coefficienti di riparto, cioè da relatività di spesa che indicano per ciascun Comune la sua quota di pertinenza a valere sul fondo che costituirà oggetto di perequazione.

Le funzioni fondamentali e i fabbisogni standard

- Il D.Lgs. n. 216 del 2010 prevede che i fabbisogni standard siano calcolati relativamente alle seguenti funzioni fondamentali dei **comuni delle regioni a statuto ordinario**: funzioni generali di amministrazione, di gestione e di controllo; funzioni di polizia locale; funzioni di istruzione pubblica; funzioni nel campo della viabilità e dei trasporti; funzioni riguardanti la gestione del territorio e dell'ambiente; funzioni nel settore sociale.
- Per le province si tratta delle funzioni generali di amministrazione, di gestione e di controllo, di istruzione pubblica, ivi compresa l'edilizia scolastica, del campo dei trasporti della gestione del territorio, della tutela ambientale, dello sviluppo economico relativamente ai servizi del mercato del lavoro. La metodologia per la determinazione dei fabbisogni costituisce una operazione tecnicamente complessa, la cui implementazione è assegnata dalla legge alla Sose s.p.a. - Soluzioni per il Sistema Economico. I fabbisogni standard sono sottoposti a **monitoraggio** e rideterminati, non oltre il terzo anno successivo alla loro precedente adozione, al fine di garantire continuità ed efficacia al processo di efficientamento dei servizi locali (articolo 7 del D.Lgs. n. 216 del 2010).

Capacità fiscale

- Nella letteratura economica, con il termine capacità fiscale si intende il gettito potenziale derivante dalle entrate proprie che un ente è in grado di produrre (Bird and Vaillancourt, 2010).

Con il [D.L. n. 124/2019](#) è stata infine **rideterminata** anche la progressione della capacità fiscale perequabile (c.d. **target perequativo**): applicato per l'anno 2019 nella misura del 50% dell'ammontare complessivo della capacità fiscale da perequare, il c.d. "target perequativo" è previsto **incrementare del 5 per cento annuo** a decorrere **dall'anno 2020**, sino a raggiungere il valore del **100 per cento** a decorrere dall'anno **2029**.

A regime, pertanto, la quota del Fondo di solidarietà comunale distribuita in base a fabbisogni e capacità fiscali sarà pari al 100 per cento delle capacità fiscali comunali delle RSO.

Capacità fiscale

cosa rappresenta

La **capacità fiscale** di un comune rappresenta la **misura della sua capacità di prelievo che non risente dello sforzo fiscale**. Ai fini del riparto perequativo viene confrontata con le **risorse standard, calcolate in base ai fabbisogni standard e alla popolazione**.

La componente riferita al sistema perequativo si articola in due parti, la prima finalizzata a colmare il divario (positivo o negativo) tra i fabbisogni standard relativi alle **funzioni fondamentali** e le capacità fiscali, la seconda idealmente finalizzata alla perequazione in base alle sole capacità fiscali riferite alle **funzioni non fondamentali**. Nel modello perequativo, le due parti vengono combinate con pesi diversi, attualmente fissati rispettivamente all'80% e al 20%.

Date le risorse da destinare alla perequazione (il totale delle capacità fiscali dei comuni RSO) e le percentuali – l'80% per il divario tra i fabbisogni e le capacità fiscale standard e il 20% per il gap tra la capacità fiscale media e quella comunale – il cosiddetto "**target perequativo**" stabilisce la misura con cui entrambi i divari saranno perequati.

Questo target, fissato nel 2019 al 50% del totale delle capacità fiscali, fa sì che nel 2019, la quota del Fondo distribuita in base a fabbisogni e capacità fiscali sarà pari al 50% del totale, mentre la restante metà resterà regolata dal criterio di invarianza delle risorse storiche attribuite a ciascun ente.

Con le modifiche disposte dal [D.L. n. 124/2019](#), si avvia un percorso che aumenta progressivamente la quota delle capacità fiscali comunali da perequare, fino al **100 per cento nel 2029**.

Nel complesso, la capacità fiscale 2022 per i Comuni delle Regioni a statuto ordinario risulta pari a **25.947.201.367 euro** di cui **19.105.486.346 euro** al netto della componente rifiuti:

Tabella 1 Capacità fiscale 2022 Comuni RSO	
IMU std	11.965.977.828
Tax gap	317.855.584
Addizionale comunale IRPEF	2.723.018.028
Capacità residuale	4.098.634.907
Totale senza rifiuti	19.105.486.346
Componente rifiuti	6.841.715.021
Totale	25.947.201.367
in euro	

CTFS: compiti

- La Commissione tecnica per i fabbisogni standard, istituita con D.P.C.M. 23 febbraio 2016 in sostituzione della soppressa COPAFF, agisce 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. Dal 2016 le metodologie predisposte ai fini dell'individuazione dei fabbisogni possono essere sottoposte alla Commissione tecnica per i fabbisogni standard anche separatamente dalle elaborazioni relative ai fabbisogni medesimi. Il parere parlamentare sui relativi schemi di D.P.C.M. è necessario nel caso in cui siano apportate modifiche alla nota metodologica, mentre non è più richiesto nel caso di mero aggiornamento dei fabbisogni standard (legge n. 208 del 2015, articolo 1, commi da 29 a 34).

- L'abbandono del criterio della cosiddetta “spesa storica” e l'avvio della perequazione delle risorse di base di cui i comuni possono disporre nell'esercizio del proprio ruolo istituzionale sono riconosciuti, insieme all'autonomia fiscale, quali pilastri della riforma in senso autonomistico impostata nel 2001 con la revisione del Titolo V della Costituzione e poi con la legge 42 del 2009. I fabbisogni standard e le capacità fiscali standard sui quali calibrare la perequazione sono stati poi elaborati in un percorso caratterizzato dall'abbandono di aspetti essenziali del cambiamento atteso (il sistema tributario comunale è oggi ben lontano dalle aspettative di efficienza ed autonomia) e dalle forti distorsioni dovute al cambiamento dei vincoli finanziari generali e dalla conseguente, intensa e prolungata riduzione di risorse complessive che il comparto ha subito tra il 2010 e il 2015.

Attori coinvolti nel processo

1) CTFS

2) Conferenza stato città

3) Ministeri

4) Anci e IFEL



LEP

Livelli essenziali delle prestazioni e risorse verticali

Art. 3 Costituzione e 117, comma 2 della Costituzione



Fondo di solidarietà comunale

articolo 1, comma 449, legge 232 del 2016

Le risorse verticali **correnti** per asili
nido, sociale e trasporto alunni con
disabilità

Le risorse **oltre** il PNRR

Incrementi verticali FSC: le risorse aggiuntive

Ripartizione risorse per LEP in FSC	2021	2022	2023	2024	2025	2026	2027	2028	2029	2030
Servizi sociali art. 1- comma 791 legge 178 del 2020	216	255	299,92	346	391	443	502	560	619	651
sociali SS art.1- comma 563 legge 234 del 2021		44	52	60	68	77	87	97	107	113
Asili nido art.1 – comma 172 legge 234 del 2021		120	175	230	300	450	1.100	1.100	1.100	1.100
Alunni con disabilità art. 1- comma 174 legge 234 del 2021		30	50	80	100	100	120	120	120	120
Totale incremento verticale	216	449	577	716	859	1.070	1.809	1.877	1.946	1.984



Asili nido

Obiettivo copertura al 33% entro il 2027

Risorse per la gestione corrente **versus** infrastrutture (PNRR M4 C1) 4 miliardi e 600 milioni : visione di insieme

RELAZIONE DELLA COMMISSIONE AL PARLAMENTO EUROPEO, AL CONSIGLIO, AL COMITATO ECONOMICO E SOCIALE EUROPEO E AL COMITATO DELLE REGIONI

- “la capacità degli Stati membri di aumentare **in modo significativo e sostenibile il tasso di occupazione dipende anche dalla possibilità per uomini e donne di conciliare la vita professionale con la vita privata.** In tal senso, **la disponibilità di servizi di qualità per la cura della prima infanzia è cruciale e costituisce,** insieme ad un adeguato sistema di congedi per motivi familiari, **la combinazione di misure volta a favorire la conciliazione della vita professionale con quella privata,** promossa a livello europeo. Essa rappresenta **inoltre un investimento fondamentale nello sviluppo dei bambini e nella lotta all’abbandono scolastico e alla trasmissione delle disuguaglianze**” [si veda il documento allegato RELAZIONE DELLA COMMISSIONE AL PARLAMENTO EUROPEO, AL CONSIGLIO, AL COMITATO ECONOMICO E SOCIALE EUROPEO E AL COMITATO DELLE REGIONI Obiettivi di Barcellona Lo sviluppo dei servizi di cura della prima infanzia in Europa per una crescita sostenibile e inclusiva /* COM/2013/0322 final */].

Incrementi verticali FSC: le risorse aggiuntive

Ripartizione risorse per LEP	2021	2022	2023	2024	2025	2026	2027	2028	2029	2030
servizi sociali	216	255	299,92	346	391	443	502	560	619	651
sociali SS		44	52	60	68	77	87	97	107	113
asili nido		120	175	230	300	450	1.100	1.100	1.100	1.100
Alunni con disabilità		30	50	80	100	100	120	120	120	120
Totale incremento verticale	216	449	577	716	859	1.070	1.809	1.877	1.946	1.984

Risorse per gli Asili nido

Risorse per regioni

Regione	Somma di Maggiori risorse per il 2022 previste dall'art. 1, comma 172, Legge 234/2021 - Euro
Campania	27.462.113,47
Sicilia	22.290.427,45
Lombardia	11.831.958,51
Piemonte	10.166.893,06
Puglia	9.798.580,17
Calabria	8.302.320,66
Lazio	6.790.715,44
Veneto	5.639.746,42
Abruzzo	4.120.468,25
Sardegna	2.908.114,21
Emilia Romagna	2.470.746,05
Marche	1.941.300,47
Basilicata	1.718.779,82
Toscana	1.557.644,15
Liguria	1.503.932,68
Molise	913.101,91
Umbria	583.157,43
Totale	120.000.000,00

Risorse per area geografica

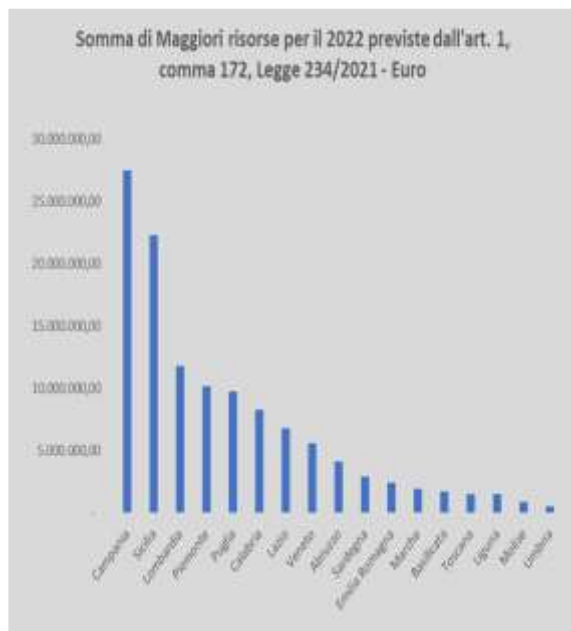
Area geografica	Percentuali di risorse attribuite servizi asili nido 2022
CENTRO	9%
NORD	26%
SUD	65%



Trasporto alunni con disabilità

Fissare un Lep ancora non previsto

Trasporto alunni con disabilità



Area geografica	Percentuali di risorse di risorse attribuite-trasporto scolastico alunni disabili 2022	
CENTRO		13%
NORD		43%
SUD		44%



Risorse Servizi sociali

Offerta del servizio
pluridimensionale

Le assunzioni di assistenti sociali

La rendicontazione 2021

Incrementi verticali FSC: le risorse aggiuntive

Ripartizione risorse per LEP	2021	2022	2023	2024	2025	2026	2027	2028	2029	2030	
servizi sociali		216	255	299,92	346	391	443	502	560	619	651
sociali SS			44	52	60	68	77	87	97	107	113
asili nido			120	175	230	300	450	1.100	1.100	1.100	1.100
Alunni con disabilità			30	50	80	100	100	120	120	120	120
Totale incremento verticale		216	449	577	716	859	1.070	1.809	1.877	1.946	1.984



MONITORAGGIO

Consapevolezza nella destinazione delle risorse che incidono sui diritti di cittadinanza- si vanifica e si dilapidano risorse

Tutti gli enti sono sottoposti a monitoraggio

RENDICONTAZIONE



Prospettive

Potere sostitutivo

Nuovi Lep

Articolo 1, comma 592, Legge 234
del 2021

*In definitiva, il ritardo nella definizione dei LEP rappresenta un ostacolo non solo alla piena attuazione dell'autonomia finanziaria degli enti territoriali, ma anche al pieno superamento dei divari territoriali nel godimento delle prestazioni inerenti ai diritti sociali.
(considerato in diritto 5.1)
Sentenza 220 del 2021*



A campfire with bright orange and yellow flames is burning on a rocky shore. The fire is built on a pile of logs. In the background, there is a calm body of water reflecting the sunset sky, which is filled with soft, colorful clouds. Distant mountains are visible on the horizon. The foreground is composed of various sized grey and brown rocks.

Grazie per l'attenzione

per contatti

antonieta.fortini@mef.gov.it