

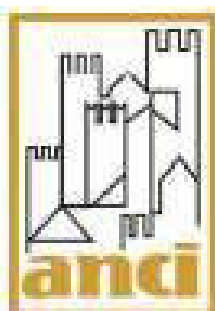
scadenza, cosa che non faceva nessun danno, per evitare mancate rendicontazioni, che a volte sono dovute alla mancata attuazione del meccanismo o a oggettive difficoltà operative interne dei comuni, soprattutto di quelli piccoli. Stiamo vedendo che buona parte delle opportunità sono state colte, essendo il meccanismo di rendicontazione abbastanza libero.

**PRESIDENTE.** Grazie a Lei. Ringrazio nuovamente il sindaco Canelli e il dottor Andrea Ferri per l'esauriente relazione Pag. 30 svolta e anche per le repliche così puntuali e sicuramente efficaci. Dispongo che la documentazione consegnata sia allegata al resoconto stenografico della seduta e dichiaro conclusa l'audizione. Grazie nuovamente.

**La seduta termina alle 9.30.**

Pag. 31

ALLEGATO



## **Audizione**

### **Commissione parlamentare per l'attuazione del federalismo fiscale**

### **"Assetto finanza territoriale e linee di sviluppo del federalismo fiscale"**

*Roma, 7 luglio 2022*

1

Pag. 32



## Assetto finanza territoriale e linee di sviluppo del federalismo fiscale

### Indice

L'attuale fase della finanza locale e dell'attuazione del federalismo (Sintesi/conclusioni) .....	2
Elementi essenziali dell'attuazione del federalismo fiscale .....	4
Conclusioni sul modello di perequazione .....	8

### L'attuale fase della finanza locale e dell'attuazione del federalismo (Sintesi/conclusioni)

Lo stato generale di attuazione del federalismo fiscale, delineato con la riforma del Titolo V Cost (2001) e avviato con la legge n. 42/2009, non si è di molto modificato rispetto al precedente ciclo di audizioni dell'autunno 2021, al quale l'Anci ha avuto l'onore di contribuire (23 settembre 2021). Si ritiene pertanto di confermare le principali osservazioni formulate nel documento a suo tempo presentato, che verranno riprese in sintesi nel seguito.

Va però segnalato, fin dalla premessa, che i segnali di innovazione registrati tra il 2020 e il 2021, con particolare riferimento al potenziamento della funzione "Servizi sociali" dei Comuni sono oggi arricchiti con ulteriori interventi di indubbio rilievo anche finanziario attraverso il finanziamento dell'incremento di posti negli asili nido comunali e nella fornitura del trasporto scolastico di studenti con disabilità, nonché con l'estensione ai Comuni della Sicilia e della Sardegna del sostegno al potenziamento degli stessi servizi sociali. Si tratta di interventi pluriennali che vedono una crescita progressiva di altrettante quote dedicate del Fondo di solidarietà comunale (FSC), fino al 2030 nel caso dei servizi sociali, fino al 2027 nel caso degli asili nido e del trasporto scolastico studenti con disabilità.

Sotto il profilo finanziario, dunque, il FSC cresce di circa 2 miliardi di euro tra il 2021 e il 2030, come emerge dal prospetto seguente, che evidenzia anche il finanziamento aggiuntivo derivante dal riconoscimento della abolizione del taglio stabilito con il dl 66/2014, intervenuto – pur tardivamente – a decorrere dal 2020, con l'assegnazione di quote progressive crescenti fino a 560 mln. annui dal 2024.





Incrementi annuali del FSC, per linea di intervento, anni 2020-2030 (in mln.€)

Anno	Recupero taglie ex dl 66/2014	Potenziamento Servizi sociali (RSO)	Potenziamento Servizi sociali (scoti)	Potenziamento Asili nido	Trasporto scolastico studenti con disabilità	Totale
2020	100,0	-	-	-	-	100,0
2021	100,0	215,9	-	-	-	315,9
2022	100,0	39,0	44,0	120,0	30,0	333,0
2023	30,0	45,0	8,0	55,0	20,0	158,0
2024	230,0	46,0	8,0	55,0	30,0	369,0
2025	-	45,0	8,0	70,0	20,0	143,0
2026	-	52,0	9,0	150,0	-	211,0
2027	-	59,0	10,0	650,0	20,0	739,0
2028	-	58,0	10,0	-	-	68,0
2029	-	59,0	10,0	-	-	69,0
2030	-	32,0	6,0	-	-	38,0
<b>Totale incremento a regime</b>	<b>560,0</b>	<b>650,9</b>	<b>113,0</b>	<b>1.100,0</b>	<b>120,0</b>	<b>2.543,9</b>

Si tratta di una evidente inversione di tendenza, anche sotto il profilo delle risorse correnti, rispetto al decennio trascorso, che ha visto un'intensità senza precedenti di tagli alle risorse e restrizioni finanziarie: 9 mld. di euro di tagli e oltre 3 mld. di maggiori restrizioni finanziarie attraverso l'inasprimento delle regole del patto di stabilità interno. Tra il 2017 e il 2020, la principale area di ripresa della contribuzione a favore degli enti locali è stata circoscritta ai contributi agli investimenti, mentre con gli interventi intrapresi tra il 2020 e il 2022 si riconosce l'esigenza di un supporto statale al superamento di dualismi territoriali nella dotazione di servizi locali non risolvibili attraverso la mera redistribuzione di risorse invariate.

A questo proposito è opportuno premettere che già prima delle novità dovute agli interventi di settore, il processo di perequazione delle risorse è stato opportunamente rivisto e reso più graduale – ma anche più incisivo – con la revisione adottata dal 2020: risorse oggetto di perequazione pari a tutta la capacità fiscale, invece che al 50% (con aumenti di 5 punti/anno dal 2020 al 2029); incremento più lento della quota perequata (+5 punti/anno rispetto al 45% già raggiunto nel 2019, rispetto ai previgenti aumenti, molto più ripidi. E si concluderà nel 2030.

L'Anci ritiene che debba essere costantemente assicurata la verticalità del processo, attraverso il finanziamento statale dell'incremento di risorse dovute agli enti meno dotati. Negli ultimi tre anni tale requisito è stato ottenuto attraverso un utilizzo flessibile delle maggiori risorse intervenute a "restituzione" del taglio ex dl 66/2014, che sono state in parte utilizzate per assicurare l'invarianza del valore netto del FSC per i Comuni che avrebbero dovuto cedere risorse in applicazione del carattere tuttora orizzontale del riparto del fondo. Questo accorgimento ha reso possibile l'assegnazione delle maggiori risorse dovute in base al riparto basato in misura progressivamente maggiore sulla differenza fabbisogni meno capacità fiscali registrata per ciascun ente.

Questo meccanismo di sostenibilità del processo sarà gravemente minacciato già nel 2023, anno cruciale per l'attuazione del PNRR. Riteniamo necessario prevenire fin d'ora gli effetti di riduzione delle risorse destinate ai Comuni che derivano da:





- **taglio da "spending review informatica"** per 100 mln. di euro (Comuni) e per 50 mln. di euro (Città metropolitane e Province) disposto con la legge di bilancio 2021 (L. n.178/2020, art. 1, co. 850) per il triennio 2023-25;
- **abolizione di una parte del contributo compensativo IMU-Tasi** per la perdita di gettito subita da circa 1.800 Comuni a seguito dell'istituzione della Tasi nel 2014. Si tratta di 110 mln. di euro (sui 300 complessivamente riconosciuti, stanziati fino al 2022 dal comma 554 della legge di bilancio per il 2020 (L. n. 160/2019));
- va inoltre considerato l'effetto negativo della dinamica con la quale è prevista la **progressiva restituzione del taglio ex dl n.66/2014**. Come emerge dal prospetto precedente, gli aumenti annuali finora intervenuti (+100 mln. /anno tra il 2020 e il 2022, + 300 nel complesso) si riducono nel 2023 a +30 mln., per poi aumentare di 230 mln. nel 2024. L'aumento di 30 mln. non potrà concorrere in modo adeguato nel 2023 ad assicurare l'assenza di riduzioni del FSC dovute alla prosecuzione della perequazione a favore dei Comuni meno dotati.

L'applicazione di tagli in questo periodo deve essere evitata attraverso un **urgente intervento legislativo**, senza il quale è difficile assicurare gli affinamenti del processo perequativo e realizzare la corposa tabella di marcia della CTFS in materia di modifiche metodologiche previste sulla capacità fiscale e su alcuni servizi (in particolare l'istruzione). **Risulterebbe molto difficile per l'Anci condividere nuove modalità di calcolo su argomenti che comportano ulteriori e diversificati spostamenti di risorse tra enti in presenza di tagli significativi e senza strumenti per assicurare l'invarianza del FSC per i Comuni non beneficiari di maggiori risorse perequative.**

#### **Elementi essenziali dell'attuazione del federalismo fiscale**

Le modalità dell'inversione di tendenza registrata nel biennio 2021-22 non sono prive di rischi, né sotto il profilo dell'efficacia settoriale, né per ciò che riguarda la coerenza dell'ordinamento finanziario dei Comuni, già messo a dura prova dai tagli e dai cambiamenti di regime fiscale dello scorso decennio.

Passiamo anzitutto in rassegna, sempre richiamando il documento del settembre 2021, alcuni aspetti del processo di attuazione della legge 42 e dell'attuale funzionamento del sistema perequativo:

- **L'attuazione del federalismo fiscale** è avvenuta in un periodo ed in un contesto economico-finanziario completamente diversi rispetto al momento di definizione del progetto. Il progressivo abbandono del criterio storico nella distribuzione delle risorse agli enti locali non ha seguito il percorso delineato dalla legge 42/2009, ma è stato condizionato ed orientato dai vincoli finanziari, imposti in particolare agli enti territoriali, per il rientro dalla crisi del debito sovrano dello scorso decennio;
- nel primo quadriennio di attuazione (2015-2018) **il processo perequativo si è sviluppato nel ristretto orizzonte della redistribuzione di risorse date a priori e segnate dai tagli intervenuti**. Un meccanismo puramente orizzontale di trasferimenti interni al comparto, necessariamente inefficace in quanto sostanzialmente insensibile alle quantità monetarie in gioco e – in particolare – ai **fabbisogni aggiuntivi** dei territori meno dotati, certamente di gran lunga superiori a quanto avrebbe mai potuto fornire una mera redistribuzione. Peraltro, l'analisi della spesa pro capite dei Comuni mostra che **tra il 2015 e il 2018 i valori degli enti più e meno dotati si sono leggermente ma ulteriormente divaricati**: i più ricchi hanno potuto spendere un po' di più (rispetto al proprio riferimento demo-geografico



medio), i più poveri hanno speso un po' di meno. In pratica, gli effetti dei tagli intervenuti e della riforma contabile del 2015 hanno del tutto sovrastato la perequazione orizzontale.

- Certamente, **la determinazione dei fabbisogni e delle capacità fiscali standard** per il complesso dei comuni delle RSO (e ora anche per le Città metropolitane, le Province e i Comuni siciliani) ha rappresentato uno snodo di rilievo nel governo della finanza locale italiana, in termini di **arricchimento informativo e metodologico**. Tuttavia, **gli effetti della perequazione saranno ben più avvertibili** sulla base dell'utilizzo dei fondi aggiuntivi sopra menzionati e, quindi **sulla base di politiche di settore ora appositamente finanziate, che non attraverso il dispositivo di perequazione generale**.

Oggi il paradigma si è infatti modificato, anche per la spinta della crisi pandemica e del PNRR, attraverso un approccio *verticale* che ha visto l'inserimento delle nuove risorse finalizzate ad obiettivi di miglioramento e di più uniforme dotazione di alcuni servizi sensibili. In ambedue i periodi, ciò che conta di più è l'atteggiamento dei decisori e delle conseguenti manovre di finanza pubblica. **Nell'attuale scenario di relativa espansione delle risorse locali anche di natura corrente - che deve essere preservato e non contraddetto da misure restrittive - anche l'apparato tecnico dei fabbisogni standard deve mostrare capacità di adattamento, distaccandosi dall'impostazione iniziale puramente redistributiva.**

- L'inserimento di nuove risorse finalizzate a determinati servizi ha, in effetti, impegnato la Commissione tecnica per i fabbisogni standard in nuovi e complessi compiti in precedenza esclusi dal proprio campo d'azione, quali **la quantificazione di obiettivi di servizio**, una sorta di passaggio intermedio verso la determinazione di livelli essenziali delle prestazioni (LEP), **e dei correlati fabbisogni aggiuntivi** nei diversi territori. Un'operazione, alla quale Anci ha attivamente partecipato anche attraverso IFEL, ben diversa dal riparto di risorse date e che deve assicurare il più stretto collegamento tra gli obiettivi e i fabbisogni aggiuntivi, da un lato, e una coerente quantificazione delle risorse, dall'altro.
- **Questo collegamento è avvenuto in modo molto chiaro, compatibilmente con la qualità dei dati disponibili, per ciò che riguarda i fondi per gli asili nido e per il trasporto scolastico studenti disabili; in modo più confuso con riferimento al potenziamento dei servizi sociali**, sui quali le risorse aggiuntive (+651 mln. in un decennio) sono assegnate per legge in proporzione dei coefficienti dei fabbisogni standard della funzione sociale revisionati nel 2020, a prescindere dalla misurazione dei fabbisogni aggiuntivi (quelli dei circa 3mila comuni con spesa inferiore al rispettivo livello di fabbisogno standard). Questo metodo esalta la coerenza con i nuovi coefficienti di riparto frutto della revisione metodologica, ma rimanda di fatto la definitiva valutazione della politica di incentivazione adottata al prossimo decennio, quando le risorse aggiuntive e la revisione avranno dispiegato i propri effetti (ved. approfondimento nel box di seguito).

**Una modifica al dispositivo di incentivazione sui servizi sociali potrebbe accentuare l'efficacia dell'intervento, considerando che tra il 2023 e il 2030 saranno assegnate risorse per circa il 60% dei 651 milioni complessivamente introdotti nel FSC. Un più mirato orientamento di queste risorse permetterebbe anche di valutare con maggior tempestività gli effetti territoriali dell'intervento. A**





che possono avere anche segno diverso tra un anno e l'altro (ved. lett. b al punto successivo), nonché risultare meno incisive per la rigidità dei bilanci di molti enti in condizioni di tensione finanziaria (oneri del debito, personale, ecc.)

**L'assegnazione di risorse aggiuntive per i servizi sociali settore sociale**

L'effetto complessivo dell'intervento sviluppato nel 2021-22 sui servizi sociali comunali appare contraddittorio. I nuovi coefficienti di riparto, che rappresentano i fabbisogni di settore sempre in modo relativo, sono più uniformi a parità di condizioni socio-demografiche di contesto (popolazione da servire per i diversi segmenti di servizio, dimensione della disabilità, ecc.) e viene - correttamente - abbattuto un elemento ingiustificatamente discriminatorio in base al quale nelle aree con spesa più alta venivano riconosciuti più elevati fabbisogni standard.

D'altra parte, però, l'assegnazione delle risorse aggiuntive in proporzione dei coefficienti trascura l'esigenza di intervento a breve termine per il rafforzamento dei servizi nelle aree più deboli, dimensione che appare invece necessario valorizzare in un quadro di impulso a tale rafforzamento attraverso l'attribuzione di fondi vincolati.

In estrema sintesi, non viene finanziato direttamente il gap di servizi comunque rilevato attraverso la differenza *fabbisogni meno spesa* - misura forse rozza, ma difficilmente superabile data l'ampia articolazione di interventi, utenza e modalità di fornitura che caratterizza i servizi sociali comunali - finendo per privilegiare un equilibrio più uniforme di lungo periodo. A parità di distanza tra spesa e fabbisogno standard sociale (espressa in euro pro capite), due enti con spesa storica insufficiente possono disporre di importi aggiuntivi anche molto diversi, in quanto la base di calcolo del contributo punta al fabbisogno standard complessivo e non al gap da colmare.

Il processo di incentivazione risulta dunque strutturalmente molto più lento di quanto auspicabile (forse anche rispetto alle intenzioni dei decisori) e potrà essere valutato solo tra diversi anni, quando il riassetto delle risorse basato sui fabbisogni revisionati avrà dispiegato i suoi effetti.

- i risultati conoscitivi e di supporto alle scelte che si sono acquisiti con la determinazione dei fabbisogni e delle capacità fiscali standard costituiscono un patrimonio in costante aggiornamento, che è stato in grado di accogliere anche le innovazioni più recenti in materia di potenziamento di servizi sensibili (Sociale, Asili nido, Trasporto scolastico studenti disabili). Permangono però **aspetti strutturali e di gestione del sistema che da tempo richiedono soluzioni più convincenti**, spesso a portata di mano, ma che finora non hanno trovato la necessaria condivisione:

- a) la scarsa considerazione delle **difficoltà dei piccoli Comuni**, in particolare di quelli appartenenti ad aree interne e in calo demografico, che il meccanismo di calcolo dei fabbisogni - necessariamente ancorato al fattore popolazione - tende a penalizzare, con il rischio che lo spopolamento induca una accelerazione del fenomeno stesso in un circolo vizioso certamente da interrompere. **Il contributo di 50 mln. di euro previsto dalla legge di bilancio per il solo 2022 (che ha beneficiato circa 1000 piccoli Comuni) deve essere stabilizzato e incluso nel FSC per costituire un contrasto strutturale al peso eccessivo della popolazione per questa fascia di enti;**

- b) la rincorsa all'ultimo dato più aggiornato che, pur comprensibile, rischia di produrre una eccessiva volatilità dei segnali dovuti al continuo cambio dei diversi fattori che concorrono al riparto annuale del FSC: i fabbisogni e le capacità fiscali in primo luogo. Sembra opportuno fissare per un periodo pluriennale (di massima un triennio) i coefficienti di riparto, così da stabilizzare le aspettative degli operatori comunali, limitando le variazioni alla

6

Pag. 37



crescita annuale delle percentuali di risorse considerate. Questa innovazione avrebbe inoltre il pregio di diminuire gli oneri di compilazione dei questionari SOSE-IFEL (attualmente annuale per consuetudine e non per obbligo normativo), limitandoli ai casi di correzione di errori che comportano variazioni lievi per la generalità dei Comuni. Un obiettivo che va perseguito anche con la maggior valorizzazione delle ed "fonti ufficiali" (ISTAT, dati ministeriali), che possono sostituire diverse parti del questionario.

Riteniamo che la maggior stabilità del sistema di riparto sia un valore importante anche a costo di sopportare qualche imperfezione temporanea soprattutto in corrispondenza dei cambi di metodologia che potrebbero concentrarsi a cadenza triennale, senza perdite significative per la robustezza del sistema;

- c) il sistema dei fabbisogni non tiene conto delle diverse capacità finanziarie degli enti locali, dal peso dell'onere del debito, alle condizioni di crisi incipiente o conclamata. Sarebbe forse incongruo chiedere di incorporare questi elementi in un sistema che per definizione deve considerare le funzioni e le risorse locali ad uno standard di riferimento per quanto possibile oggettivo. Va tuttavia ricordato che in un quadro complessivamente positivo degli indicatori finanziari, nel comparto comunale si riscontra un'area di debolezza che coinvolge circa il 15% degli enti, in special modo alcune città medie e grandi e molti enti del Centro-Sud. In quest'area si concentra il maggior rischio di crisi finanziaria dovuto principalmente a complesse situazioni pregresse e a serie difficoltà di riscossione delle entrate proprie. Inoltre, questi aspetti "di contorno", almeno rispetto all'impostazione della perequazione, sono particolarmente incidenti tra le Città metropolitane e le Province.

Anche non volendo appesantire l'impostazione della perequazione, appare tuttavia sempre più necessario sistematizzare gli strumenti di sostegno finanziario, che pure sono stati a più riprese adottati negli ultimi tempi, così da evitare che gli interventi perequativi perdano di efficacia nei confronti di enti in più gravi difficoltà di ordine finanziario. La sentenza CCost n.115/2020, che richiede la distinzione tra fattori di crisi imputabili a cattiva gestione dell'ente e fattori derivanti da squilibrio strutturale "imputabile alle caratteristiche socio-economiche della collettività e del territorio", richiamando per quest'ultimo caso l'opportunità di un intervento statale di supporto, ha aperto la strada per una revisione della disciplina delle crisi finanziarie e per la determinazione di un dispositivo finanziario straordinario nelle finalità, ma stabilmente costituito, di dimensione adeguata e basato su criteri oggettivi e condivisi.

- Con la legge di bilancio per il 2021 si è dato concreto avvio al processo di riordino dei meccanismi di finanziamento del comparto delle Città metropolitane e delle

Province: La legge prevedeva dal 2022 la definizione di due fondi distinti, a partire dalla quantificazione dei fabbisogni standard e delle capacità fiscali. Si tratta di un'innovazione rilevante perché:

- a) **per i fabbisogni**, sono stati determinati valori solo in parte derivanti dai livelli storici di spesa, pur standardizzati, ma si sono altresì considerate le funzioni non pienamente esercitate per via dei tagli particolarmente aspri che hanno colpito il comparto negli scorsi anni, in primo luogo quelle di programmazione e coordinamento stabilite dalla legge 56/2016. Il fabbisogno standard complessivo delle Città metropolitane è stato così determinato in 922 mln. di euro, di cui 102 per le nuove funzioni di coordinamento e programmazione;

7



- b) per quanto riguarda le **capacità fiscali** è stato individuato uno standard di 1120 milioni di euro, che in condizioni normali testimonierebbe un surplus, ma che viene assorbito in ampia parte dal **contributo alla finanza pubblica**, cioè quelle risorse che vengono trasferite allo Stato per effetto dei tagli pregressi, pari a quasi 500 milioni;
- c) è così emerso uno **squilibrio di oltre 300 milioni mln. di euro** che gli enti attualmente finanziano attraverso l'applicazione al massimo di tutte le leve di sforzo fiscale. Uno sforzo fiscale distorto in quanto non orientato alla diversificazione o al miglioramento dei servizi resi alla collettività, bensì all'esercizio di funzioni che dovrebbero essere finanziate con risorse di base.

**Gli stanziamenti aggiuntivi previsti dalla legge di bilancio per il 2022 colmano però poco più della metà di questo squilibrio, garantendo risorse fresche per 159 milioni di euro e in un arco di tempo molto lungo. Pertanto, nonostante le evidenze che la ricostruzione analitica di fabbisogni, risorse proprie e trasferimenti statali (nel complesso di segno negativo), le disponibilità finanziarie sono largamente insufficienti e in particolare nei primi anni hanno valore poco più che simbolico: 21 milioni di euro nel 2022, 26,5 mln. nel 2023.**

## Conclusioni sul modello di perequazione

Abbiamo rilevato che il **modello di finanziamento incentivante** introdotto nel FSC è in **larga prevalenza vincolato al raggiungimento di specifici obiettivi**. Il cambio di paradigma che ha investito l'intera finanza pubblica a livello nazionale e sovranazionale, in corrispondenza della **rioriuscita dalla crisi finanziaria dello scorso decennio e dell'insorgere della pandemia globale**, ha costituito un punto di svolta nella dinamica dei finanziamenti agli enti locali italiani, non solo sul versante degli investimenti, ma anche sul versante delle risorse correnti, a lungo considerate mero oggetto di contenimento.

Gli investimenti locali sono in ripresa, già prima del forte impulso che è ora in corso con il PNRR ed appare oggi più diffusa una maggior consapevolezza della necessaria cooperazione tra flussi di investimenti stabili e intensi e aumento selettivo, ma quantitativamente adeguato, delle capacità di spesa corrente. Questo approccio ha consentito di decidere incrementi significativi di risorse per la gran parte ancorati al raggiungimento di obiettivi meritori in settori di rilevanza sociale.

Dobbiamo però considerare che il FSC costituisce il principale canale di finanziamento corrente dei comuni e questo scenario pone qualche problema ordinamentale, che non deve essere sottovalutato. L'attuale assetto di finanziamento dei comuni già vede **elementi di frizione con il quadro costituzionale**. La stessa composizione del FSC riassume funzioni diverse e non chiaramente distinguibili:

- dal **riequilibrio delle basi imponibili** modificate dai cambiamenti del tributo immobiliare locale (ICI-IMU-Tasi-nuova IMU), che muove ogni anno oltre 2 miliardi di euro;
- alla **compensazione delle agevolazioni fiscali**, in primo luogo l'esenzione dell'abitazione principale, che costituisce una quota pari a quasi 4 miliardi;
- alla **perequazione delle risorse basata sui fabbisogni e sulle capacità fiscali standard**, che si può stimare abbia finora modificato la distribuzione delle risorse per circa 400 mln. di euro (periodo 2015-2020).





È stata finora di fatto ignorata l'esigenza di disporre di un apposito "fondo perequativo, senza vincoli di destinazione, per i territori con minore capacità fiscale per abitante" di cui all'articolo 119 Cost (comma 4), limitandosi all'inserimento di criteri appositi in un coacervo più ampio di risorse e sulla base di un meccanismo, almeno fino ieri, quasi interamente orizzontale.

Né può essere trascurato almeno un accenno al fatto che il **disallineamento degli imponibili immobiliari registrati dal catasto** rispetto ai valori relativi degli immobili (unità uguali con valori imponibili anche significativamente diversi e viceversa costituisce un problema non solo in termini di equità nel prelievo tra contribuenti, ma anche per ciò che riguarda il calcolo dei gettiti standard sulla cui base, in primo luogo, si determina il valore del FSC di ciascun ente.

Con il massiccio rifinanziamento del FSC ancorato al raggiungimento di specifici obiettivi è ora messo in questione il requisito in base al quale il finanziamento principale dei Comuni **dovrebbe restare senza vincolo di destinazione**. La determinazione dei LEP, i livelli essenziali delle prestazioni su tutti i servizi che incidono sui diritti sociali di cittadinanza, unitamente alla sufficienza delle risorse disponibili per ciascun ente locale, dovrebbe permettere, nel disegno costituzionale, di assicurare l'uniformità dei servizi di base su tutto il territorio senza l'introduzione di vincoli specifici di spesa.

Il **concetto di obiettivi di servizio**, utilizzato per l'incremento vincolato del FSC, costituisce un passaggio in qualche modo intermedio rispetto alla determinazione dei LEP ed è effettivamente evocato nella legge 42 del 2009. Tuttavia, un percorso di incentivazione puntuale, caratterizzato da incrementi vincolati a destinazioni particolari, è sostenibile solo in una prospettiva di temporaneità, oltre la quale è necessario **traguardare un assetto rinnovato e stabile**. Tale esigenza riguarda in modo altrettanto pressante il comparto delle Città metropolitane, gravate da un contributo allo Stato che rende vana ogni ipotesi di effettiva autonomia finanziaria.

A questo proposito riportiamo il risultato sintetico di un'analisi svolta recentemente da IFEL sulle entrate comunali, in base alla quale tra il 2010 e il 2019 si è assistito a due fenomeni contraddittori:

- un massiccio spostamento di risorse dalla fonte trasferimenti alla fonte entrate proprie, principalmente ITMU-Tasi, a fronte di una spesa corrente complessiva in diminuzione relativamente lieve (-6%) e di un forte calo delle risorse di base (equivalenti per tipologia alle risorse standard del 2019), che passano da 23,8 a 15,5 mld. di euro (-35%);
- un drastico incremento dell'incidenza dello sforzo fiscale sul valore dei gettiti di base o standard, che raddoppia, passando dal 76% nel 2010 al 155% nel 2019, con valori piuttosto omogenei tra le grandi aree territoriali.

Tale quota dà un'idea di quanta parte della spesa corrente annua viene finanziata con risorse diverse dalle risorse standard, testimoniando che anche nel comparto dei Comuni (come peraltro sottolineato dalla Corte dei Conti già nel 2015), l'incremento di prelievo per maggiori aliquote rispetto ai livelli standard è stato utilizzato per mantenere i livelli di servizio e di operatività ordinari e non quale strumento essenziale di esercizio dell'autonomia e della responsabilità finanziaria.

Appare evidente che nei prossimi anni il sistema perequativo dovrà trovare un assetto più convergente sui due cardini costituzionali essenziali: quello del citato articolo 119 Cost, comma 4, riguardante il fondo perequativo generale e senza





**vincolo di destinazione**, necessariamente finanziato dallo Stato, e il comma 6 dello stesso articolo che prevede *“interventi speciali in favore di determinati Comuni, Province, Città metropolitane e Regioni”*, in questo caso **esplicitamente finalizzati allo “sviluppo economico, la coesione e la solidarietà sociale, per rimuovere gli squilibri economici e sociali, per favorire l’effettivo esercizio dei diritti della persona, o per provvedere a scopi diversi dal normale esercizio delle loro funzioni”**, cui destinare apposite risorse aggiuntive e vincolate.

La prospettiva di riassetto va oltre i confini delle pur necessarie politiche di settore finalizzate ad abbattere le disuguaglianze territoriali e **investe una più ampia revisione delle entrate proprie degli enti locali**, in coerenza con la riforma del Titolo V: da un lato, maggior autonomia locale anche attraverso il trattenimento di maggiori quote di gettito territoriale, e con basi imponibili auspicabilmente meglio inquadrati in un catasto riformato; dall’altro, capacità centrale di finanziamento delle aree deboli.