

Audizione del Presidente della
Commissione tecnica per i fabbisogni standard

sullo stato di attuazione e sulle prospettive del federalismo fiscale, anche
con riferimento ai relativi contenuti del Piano nazionale di ripresa e resilienza

Commissione parlamentare per l'attuazione del federalismo fiscale

6 ottobre 2021

Pag. 34

Sommario

1. Introduzione	1
2. Lo stato di attuazione della legge 42/2009.....	1
2.1. Le novità degli ultimi due anni.....	2
2.1.1. Il comparto comunale	2
2.1.2. Le Province e le città metropolitane.....	5
3. Prospettive di evoluzione del modello comunale	5
3.1. Il definitivo superamento della spesa storica nell'ambito del FSC.....	5
3.1.1. Standardizzazione dei fabbisogni.....	6
3.1.1. Convergenza dei servizi effettivamente offerti.....	8
3.1.1. Capacità fiscale e ristori TASI e IMU.....	9
3.2. I fabbisogni dei comuni delle autonomie speciali	13
3.3. Il coordinamento degli interventi.....	14
3.4. Specificità di Roma capitale	18
4. Il federalismo regionale	19
Appendice	21

Pag. 35

1. Introduzione

A più di dieci anni dall'approvazione della legge 42/2009 il percorso di attuazione del federalismo fiscale non si è ancora completato.

Gran parte delle difficoltà sono da ricondursi alla difficilissima congiuntura determinata dalle crisi succedutesi negli anni 2008 e 2011 che hanno compresso gli spazi di autonomia degli enti territoriali a seguito dei tagli necessari per raggiungere gli obiettivi di consolidamento della finanza pubblica e dei ripetuti interventi sui tributi locali per far fronte ad esigenze di gettito o di sostegno alle famiglie e alle imprese. Un ulteriore elemento di incertezza è scaturito dalla mancata approvazione della riforma costituzionale a cui era legata la ridefinizione del sistema delle province previsto dalla cd. legge Delrio (l. 56/2014).

Nelle pagine che seguono cercherò innanzitutto di delineare lo stato di attuazione del federalismo fiscale, soffermandomi sugli interventi degli ultimi due anni che hanno determinato un'accelerazione che consente di intravedere un approdo definitivo per l'assetto della finanza dei comuni e delle province e città metropolitane. Passerò quindi ad evidenziare gli aspetti problematici ancora irrisolti che richiedono un aggiornamento o integrazione dell'attuale quadro normativo.

Mi soffermerò principalmente sul comparto della finanza comunale per primo ha sperimentato la fiscalizzazione dei trasferimenti e la costituzione di un fondo perequativo basato sui fabbisogni e le capacità fiscali standard e che è stato riconosciuto anche dalla Commissione europea nell'ambito dell'elaborazione del PNRR come un modello di riferimento per gli altri comparti.

Il PNRR potrà dare un contributo decisivo per la realizzazione definitiva del federalismo fiscale non solo perché, su richiesta della Commissione europea, la sistemazione definitiva della finanza degli enti territoriali rientra fra le riforme abilitate con l'impegno di completamento entro il primo quadrimestre del 2026 ma anche per i numerosi progetti di potenziamento della dotazione infrastrutturale degli Enti territoriali direttamente rilevante per l'esercizio delle funzioni fondamentali e per i LEP.

2. Lo stato di attuazione della legge 42/2009

La legge 42/2009 di attuazione del federalismo fiscale disegnava un processo ambizioso per coniugare l'autonomia finanziaria di entrata e di spesa delle regioni e degli enti locali con la garanzia del finanziamento delle funzioni fondamentali degli Enti locali e dell'erogazione su tutto il territorio nazionale dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali.

Il percorso delineato dalle norme si articolava su tre snodi fondamentali:

- a) il definitivo abbandono del modello della finanza derivata attraverso la fiscalizzazione dei trasferimenti statali;

- b) l'introduzione di fondi perequativi per garantire il finanziamento dei fabbisogni e delle funzioni fondamentali anche negli enti con minore capacità fiscale;
- c) la realizzazione di una graduale convergenza nei livelli quali-quantitativi dei servizi offerti a degli standard uniformi sul territorio nazionale.

Questi passaggi sono stati realizzati solo parzialmente e in modo differenziato per il comparto dei Comuni, delle Province e Città metropolitane e delle Regioni. Il percorso è stato ostacolato da una congiuntura economica molto difficile, a seguito del succedersi della crisi economica del 2008 e della crisi dei debiti sovrani del 2011, che ha pesantemente condizionato la gestione del bilancio pubblico e dal travagliato tentativo di revisione costituzionale che prevedeva, fra l'altro, il superamento delle province.

Per le Regioni, la transizione verso il federalismo fiscale, prevista dal d.lgs. 68/2011, resta del tutto inattuata.

Per le Province e le Città metropolitane il processo si è fermato alla fiscalizzazione dei trasferimenti erariali, realizzata con il D.P.C.M. 12 aprile 2012. Da allora il finanziamento è affidato, oltre ai tributi propri, al Fondo sperimentale di equilibrio che doveva costituire solo una soluzione ponte, in attesa dell'istituzione del fondo perequativo previsto dall'art. 23 del d.lgs. 68/2011. Nel frattempo, il quadro finanziario del comparto è profondamente cambiato sia per l'operare di tagli dei trasferimenti al fine di garantire il concorso di tali enti al raggiungimento degli obiettivi di finanza pubblica che per il riassetto delle funzioni fondamentali operato dalla legge 56/2014.

Più avanzato appare lo stato di avanzamento del federalismo fiscale per i comuni delle RSO per i quali, dopo la fiscalizzazione dei trasferimenti erariali aventi carattere di continuità e generalità è avvenuta nel 2011, è stato avviato nel 2014 un percorso graduale di transizione verso una perequazione basata su fabbisogni e capacità fiscali con l'istituzione del Fondo di solidarietà comunale (FSC).

Il percorso di attuazione del federalismo fiscale ha tuttavia conosciuto una significativa accelerazione negli ultimi due anni che ha consentito di delineare l'assetto definitivo della finanza dei Comuni e delle Province e delle Città metropolitane.

2.1. Le novità degli ultimi due anni

2.1.1. Il comparto comunale

Nonostante l'istituzione del FSC, fino al 2019 il finanziamento dei Comuni è rimasto significativamente ancorato alla spesa storica. Da un lato, le norme prevedevano una limitazione della quota di risorse effettivamente perequate sulla base di fabbisogni standard e capacità fiscali. Anche a regime il 50% del FSC sarebbe stato destinato al riequilibrio delle risorse storiche. Dall'altro, in assenza di chiari riferimenti legislativi sui Livelli essenziali delle prestazioni (LEP), i fabbisogni standard riflettevano i livelli di servizio storicamente offerti, in particolare per le funzioni relative al Sociale, l'Istruzione e gli Asili nido.

Non era inoltre previsto alcun intervento finalizzato alla graduale convergenza dei servizi offerti su tutto il territorio nazionale, che nel disegno della legge 42/2009, doveva costituire l'obiettivo principale della perequazione.

Dal 2019 gli interventi normativi e le scelte operate dalla Commissione tecnica per i fabbisogni standard (CTFS) hanno consentito di individuare un percorso di graduale allontanamento della spesa storica orientato a rafforzare la fornitura dei servizi nelle realtà più deficitarie.

Sul piano del disegno istituzionale, il d.l. n. 124 del 2019 ha eliminato il vincolo alla perequazione basata sulle risorse storiche, ridisegnando il percorso di transizione con l'obiettivo di applicare in integralmente, dal 2030, la perequazione sulla base di fabbisogni e capacità fiscali. Lo stesso decreto ha inoltre previsto l'approvazione delle capacità fiscali da parte della CTFS, consentendo l'opportuno coordinamento delle scelte operate sui due pilastri della perequazione, fabbisogni standard e capacità fiscale.

Sui fabbisogni la CTFS ha avviato una revisione delle scelte applicative e della metodologia di calcolo al fine di rappresentare nel modo più corretto le esigenze di finanziamento di un livello standardizzato di servizi. Il primo intervento è stato realizzato nel 2019 con il riconoscimento, nell'ambito della funzione degli Asili nido, di un livello minimo di copertura dei bambini in età fra gli 0 e i 2 anni, prevedendo al contempo un livello massimo. Nel 2020, la CTFS ha poi approvato una profonda revisione della metodologia di calcolo dei fabbisogni del sociale applicando una completa standardizzazione del livello dei servizi che ha preso come riferimento le realtà più virtuose.

La scelta di standardizzare i livelli di riferimento dei servizi ha anche consentito di utilizzare i fabbisogni standard per quantificare le risorse necessarie per finanziare un incremento delle prestazioni nelle aree più deficitarie. Con la legge di bilancio per il 2021 è stato infatti avviato quel percorso di convergenza che la legge 42/2009 indicava come necessario per la realizzazione dei Livelli essenziali delle prestazioni (LEP).

I commi 791-794 dell'articolo 1 della legge di bilancio per il 2021 prevedono in primo luogo un graduale incremento di risorse per il sociale nell'ambito del FSC per i comuni delle RSO: partendo dai 216 milioni stanziati per il 2021 si giungerà ai 651 a regime a partire dal 2030 seguendo la progressione della componente perequativa del FSC. Le risorse aggiuntive consentiranno di realizzare un riequilibrio dei servizi verso l'alto, senza penalizzare gli enti che hanno già raggiunto livelli ottimali di prestazioni.

In secondo luogo, e sempre in coerenza con le indicazioni della legge 42/2009, gli stessi commi prevedono l'attivazione di un monitoraggio, basato sulla definizione di obiettivi di servizio, per garantire che le risorse aggiuntive siano effettivamente destinate al rafforzamento dei servizi. Per il 2021, gli obiettivi di servizio sono stati fissati dal Dpcm del 1 luglio 2021 sulla base di un'istruttoria tecnica condotta dalla CTFS con il supporto di esperti del settore e dell'intesa in sede di Conferenza Stato-città ed autonomie locali.

Il modello di potenziamento dei servizi elaborato per il sociale ha trovato un'immediata estensione al campo degli asili nido. Sempre il comma 792 dell'articolo 1 della legge di bilancio 2021 stanziava nuove risorse per potenziare i posti disponibili nei comuni delle RSO

e di Sicilia e Sardegna con tassi di copertura dei bambini in età 0-2 anni più bassi. Sono previsti 100 milioni nel 2022 che cresceranno fino a raggiungere l'importo di 300 milioni annui a regime a decorrere dal 2026. L'assegnazione dei fondi sarà effettuata sulla base di una istruttoria tecnica della CTFS, sempre integrata da esperti di settore, che dovrà anche individuare gli obiettivi di servizio da conseguire e le modalità di monitoraggio.

Al manifestarsi dell'emergenza pandemica, l'impossibilità di predire le ripercussioni sulla domanda e i costi dei servizi comunali nel lungo periodo e l'esigenza di stabilizzare le aspettative degli amministratori locali in momento di elevata incertezza sulle conseguenze finanziarie della crisi ha suggerito alla CTFS di posticipare una revisione metodologica complessiva dei fabbisogni. Ciononostante oltre alla revisione dei fabbisogni del sociale sono state introdotte altre importanti novità nell'ambito del FSC, che vengono sinteticamente elencate di seguito:

- il 18 novembre 2019, successivamente all'approvazione dell'aggiornamento a metodologia invariata dei fabbisogni standard dei comuni per il 2020, avvenuta il 24 luglio 2019, la CTFS ha approvato una nuova metodologia di calcolo dei fabbisogni standard del servizio rifiuti. La scelta è stata motivata dall'obiettivo di dare ai comuni un *benchmark* di riferimento più solido per la predisposizione dei piani economico finanziari. La nuova metodologia è stata poi successivamente aggiornata relativamente alla base dati con l'approvazione dei fabbisogni standard da parte della CTFS il 30 settembre 2020.
- il 30 settembre 2020, congiuntamente all'approvazione della revisione metodologica dei fabbisogni del sociale, la CTFS ha approvato la revisione metodologica della funzione viabilità e territorio e l'aggiornamento a metodologia invariata dei fabbisogni ai dati 2017. Per la viabilità e il territorio la principale novità riguarda la scelta di considerare il numero complessivo di unità immobiliari come variabile di riferimento per il calcolo del fabbisogno in sostituzione della popolazione al fine di cogliere più correttamente le determinanti fondamentali del fabbisogno dato che gran parte dei servizi all'interno della funzione sono legati principalmente alla presenza degli immobili.
- il 15 ottobre 2020 la CTFS ha approvato una nuova metodologia che prevede di escludere dal meccanismo perequativo sia i fabbisogni standard che la capacità fiscale relativa ai rifiuti. Di conseguenza, a partire dal 2021, aggiornamenti dei fabbisogni standard della componente rifiuti non avranno nessun riflesso sul FSC, realizzando pienamente il principio "chi inquina paga" ma continueranno ad indirizzare la predisposizione dei piani economico finanziari e la determinazione della tariffa della TARI.
- 30 ottobre 2021 la CTFS ha approvato la revisione metodologica per il calcolo del costo standard del servizio asili nido che potrà essere utilizzato per la ripartizione delle risorse aggiuntive previste dalla legge di bilancio per il 2021 di cui si è detto in precedenza.

2.1.2. Le Province e le città metropolitane

Dopo anni di incertezze, legate alle misure di consolidamento della finanza pubblica e al riassetto delle funzioni fondamentali, la legge di bilancio per l'anno 2021 ha previsto la riforma del sistema finanziario di province e città metropolitane delle regioni a statuto ordinario, per giungere ad un assetto definitivo per il comparto. I commi 783-785 dell'articolo 1 prevedono l'istituzione di due fondi (uno per le province e uno per le città metropolitane), nei quali dovranno confluire tutti i contributi e i fondi di parte corrente delle province e delle città metropolitane delle regioni a statuto ordinario. I fondi dovranno essere ripartiti sulla base della differenza tra i fabbisogni standard e le capacità fiscali a seguito di un'istruttoria della CTFS.

Negli ultimi mesi la CTFS, con l'ausilio della Ragioneria generale e del Ministero dell'Interno, ha raccolto dati di tutti i contribuiti e i fondi di parte corrente esistenti e ha guidato l'elaborazione della metodologia per la stima dei fabbisogni standard da parte di Sose con la collaborazione di Ifel e di UPI. Ha inoltre avviato, con l'ausilio del Dipartimento delle finanze, l'analisi delle entrate per giungere a definire la capacità fiscale standard. La Commissione si è posta l'obiettivo di portare a termine l'istruttoria nelle prossime settimane per consentire l'avvio dei nuovi fondi dal 2022.

La Commissione ha condiviso l'orientamento di procedere ad una stima dei fabbisogni standard che possa essere utilizzata non solo per determinare i coefficienti di riparto del fondo ma che consenta di individuare l'ammontare monetario di risorse necessarie per il finanziamento delle funzioni fondamentali. Per le città metropolitane e le province montane, è stato necessario individuare dei metodi innovativi per la stima del fabbisogno delle ulteriori funzioni fondamentali che questi enti sono chiamati a svolgere in aggiunta alle funzioni delle province ordinarie.

I risultati preliminari, presentati nel corso dei lavori, indicano che gli spazi di autonomia del comparto sono estremamente ridotti. Oltre al finanziamento delle funzioni fondamentali, province e città metropolitane devono far fronte ad un contributo alla finanza pubblica, che si è assestato intorno agli 800 milioni di euro. In pratica solo 10% del gettito potenziale dei principali tributi (IPT, RC circa il Auto e TEFA) è effettivamente disponibile per il finanziamento delle funzioni non fondamentali, cui concorrono i gettiti delle entrate extratributarie e i trasferimenti dalle regioni. Appare quindi necessario che l'avvio della perequazione basata su fabbisogni e capacità fiscali standard sia accompagnata da un percorso di graduale restituzione di adeguati spazi di autonomia finanziaria.

3. Prospettive di evoluzione del modello comunale

3.1. Il definitivo superamento della spesa storica nell'ambito del FSC

Come ricordato in precedenza, fino al 2019 il riparto del FSC è stato condizionato dalla spesa storica che può riflettere sia delle inefficienze nella gestione dei servizi locali sia dei

livelli insufficienti di qualità e quantità. Le innovazioni introdotte negli ultimi due anni hanno avviato un percorso che potrà portare al superamento definito della spesa storica consentendo alla perequazione di svolgere integralmente la sua funzione di garanzia del finanziamento delle funzioni fondamentali e dei LEP, colmando il divario fra fabbisogni standard e capacità fiscali.

Tuttavia perché la transizione si realizzi pienamente è necessario risolvere una serie di criticità dell'attuale quadro normativo.

3.1.1. Standardizzazione dei fabbisogni

L'obiettivo di orientare la perequazione alla garanzia del finanziamento delle funzioni fondamentali degli Enti locali e dei LEP in condizioni di efficienza e di efficacia passa innanzitutto attraverso la standardizzazione dei fabbisogni.

Come ho già ricordato nella mia audizione presso questa Commissione il 25 giugno 2020, per la gran parte delle funzioni fondamentali dei comuni, che riguardano la fornitura di servizi indivisibili prestati a beneficio della collettività nel suo insieme (come le attività amministrative, le attività contabili, la gestione del personale, la viabilità, il territorio, l'ambiente, lo stato civile, l'anagrafe, lo smaltimento dei rifiuti, l'elettorale, la Leva, gli uffici tecnici, i servizi di segreteria, il protocollo, l'urbanistica, l'edilizia, il servizio tributi, la polizia locale e la polizia amministrativa) la standardizzazione può avvenire prendendo come riferimento il livelli medi storici di erogazione dei servizi. Per queste funzioni infatti sono previsti degli obblighi in capo alle amministrazioni e una serie di direttive e vincoli normativi che implicitamente definiscono un livello standard di prestazioni che devono essere garantite ai cittadini¹.

Nell'ambito delle funzioni fondamentali dei comuni sono altresì presenti numerosi servizi, di solito a domanda individuale, per i quali il quadro normativo concede un'ampia discrezionalità nell'attivazione e nel livello di fornitura. La gran parte di queste prestazioni riguardano l'assistenza, l'istruzione e il trasporto pubblico locale e sono strettamente correlate ai diritti civili e sociali, come anche indicato dal d.lgs. 68/2011. La standardizzazione del fabbisogno in questi casi dovrebbe avvenire prendendo come riferimento i LEP.

Il quadro normativo sui LEP appare tuttavia ancora incompleto e spesso non operativo (si veda appendice A1). Alcuni LEP sono stati esplicitamente individuati, principalmente nell'ambito del sociale, ma con un contenuto generico e prevalentemente

¹ Ad esempio, nel caso dell'anagrafe e dello stato civile i servizi devono essere erogati quando vi sia necessità e richiesta. Per alcuni servizi come, ad esempio, la raccolta e lo smaltimento rifiuti, l'ente ha l'obbligo di smaltire tutti i rifiuti solidi urbani prodotti nel territorio di competenza se non vuole incappare in violazioni delle norme in tema di igiene ambientale. Considerazioni analoghe possono essere fatte anche per gli altri servizi legati alla tutela dell'ambiente. Allo stesso modo, la manutenzione delle strade deve essere garantita per rispetto delle norme sulla sicurezza stradale.

programmatorio. In altri casi, alcuni provvedimenti indicano dei livelli di riferimento, senza che sia riconosciuto formalmente un LEP.

Il completamento della definizione dei LEP resta quindi un tema centrale che il legislatore dovrà affrontare nel prossimo futuro.

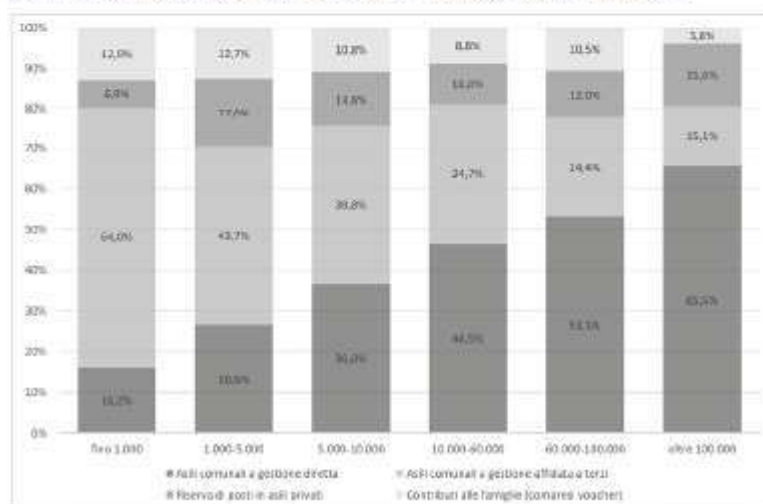
Nella prospettiva della standardizzazione dei fabbisogni gli ambiti in cui la fissazione dei LEP appare più urgente riguardano l'offerta di posti negli asili nido, i servizi non obbligatori complementari all'istruzione che possono incidere sui diritti civili e sociali come il trasporto scolastico, il trasporto scolastico delle persone con diversa abilità, la mensa scolastica (che si accompagna all'offerta del tempo prolungato) e, infine, il complesso insieme di servizi che rientrano nella funzione del sociale.

Molto positive appaiono in questo senso le indicazioni contenute nel PNRR e nella NADEF che prospettano la definizione dei LEP sugli asili nido, nei servizi per gli anziani non autosufficienti, nel trasporto delle persone con diversa abilità.

È importante sottolineare che la definizione dei LEP non deve necessariamente tradursi nella previsione di un livello di uniforme di servizi sia dal punto di vista delle modalità di erogazione che dal punto di vista del numero degli utenti. Una volta garantita la possibilità di accesso ai servizi la partecipazione effettiva potrà variare in funzione delle preferenze e dei bisogni determinati dalle condizioni socio economiche di ogni singola realtà locale.

Ad esempio nel caso degli asili nido i dati mostrano come le modalità di fornitura del servizio siano correlate alla dimensione del comune. Mentre la gestione diretta è la forma predominante nei grandi centri, nei piccoli comuni prevale la gestione affidata a terzi (figura 1).

Figura 1 Modalità di erogazione del servizio asili nido per fasce dimensionali



Per molti servizi, si pone poi il problema della definizione del bacino ottimale di fornitura. In molti casi la dimensione comunale è troppo limitata per una gestione efficiente del servizio. In questi casi la responsabilità dell'erogazione del servizio andrebbe assegnata ad un livello amministrativo diverso come gli ambiti o le forme associate.

3.1.1. Convergenza dei servizi effettivamente offerti

La chiara individuazione dei LEP è anche necessaria per completare il percorso di convergenza nei livelli quali-quantitativi dei servizi offerti che, come ho sottolineato in precedenza, era uno dei cardini della legge 42/2009. I LEP forniscono infatti il riferimento per poter quantificare le risorse aggiuntive necessarie per rafforzare le prestazioni nei comuni in cui risultano carenti.

Ma la garanzia di risorse finanziarie sufficienti è solo il prerequisito di un percorso di convergenza.

La legge delega 42/2010, prevedeva infatti che il processo di convergenza ai LEP, fosse accompagnato da meccanismi di monitoraggio e misure sanzionatorie (art. 2 comma 2 lettera z). Il monitoraggio doveva avvenire attraverso la determinazione di obiettivi intermedi, denominati "obiettivi di servizio". Per gli enti che avrebbero presentato i maggiori scostamenti dagli obiettivi di servizio era previsto un procedimento, denominato «Piano per il conseguimento degli obiettivi di convergenza», volto ad accertare le cause degli scostamenti e a stabilire le azioni correttive da intraprendere, anche fornendo agli enti la necessaria assistenza tecnica e utilizzando, ove possibile, il metodo della diffusione delle migliori pratiche fra gli enti dello stesso livello.

Il monitoraggio previsto dalla legge 42 era dunque del tutto coerente con la più ampia autonomia finanziaria e amministrativa degli Enti territoriali: coerentemente con il comma 4 dell'art. 119 della Costituzione, non erano previsti vincoli di destinazione ai fondi perequativi e veniva lasciata piena autonomia nella scelta degli assetti gestionali e organizzativi.

I due meccanismi, la garanzia delle risorse necessarie per finanziare i fabbisogni standard attraverso la perequazione, e il monitoraggio, ex-post, dei risultati ottenuti nelle funzioni fondamentali e sui LEP, erano ovviamente coordinati. L'articolo 5 prevedeva infatti che il monitoraggio dovesse basarsi sugli stessi dati e indicatori utilizzati per la definizione dei costi e dei fabbisogni standard.

Questo schema è stato realizzato in passato solo per la sanità regionale. Ma come ho già ricordato in precedenza da quest'anno esso ha trovato attuazione anche per la funzione sociale dei comuni e per gli asili nido, dove il monitoraggio è previsto per le risorse aggiuntive destinate per il potenziamento dei servizi nei comuni in cui questi sono più carenti (si veda appendice A2).

Sarebbe auspicabile che il monitoraggio fosse esteso a tutte le funzioni fondamentali dei comuni. Occorrerà tuttavia individuare modalità differenti a seconda che si tratti di funzioni che inducono o meno dei LEP.

Per le funzioni in cui le norme individuano dei LEP si potrebbe prevedere, in coerenza con il dettato dell'art. 120 della Costituzione e in analogia a quanto già sperimentato in sanità, un meccanismo che, oltre ad aiutare gli enti ad individuare le criticità e a predisporre una strategia di miglioramento dei servizi, possa prevedere, nei casi di grave e persistente inadempienza, un intervento sostitutivo dello Stato. Il processo potrebbe articolarsi in quattro fasi: a) l'individuazione di un insieme minimo di indicatori e parametri di riferimento, che definiscano gli obiettivi di servizio, che rappresentano gli obiettivi intermedi da raggiungere nella graduale convergenza al LEP; b) la pubblicizzazione periodica dei risultati dell'attività di monitoraggio con l'individuazione degli enti che non rispettano e non convergono verso gli obiettivi di servizio, anche prevedendo limiti di accettabilità entro intervalli di oscillazione dei valori di riferimento; c) l'attivazione di procedure per accertare le cause degli scostamenti e per concordare con gli enti le azioni correttive da intraprendere, anche fornendo la necessaria assistenza tecnica e utilizzando, ove possibile, il metodo della diffusione delle migliori pratiche; d) l'attuazione di misure correttive, anche attraverso un intervento sostitutivo dello Stato, nei casi di grave e perdurante inadempienza rispetto all'attuazione delle azioni correttive.

Nel caso di funzioni fondamentali per le quali non siano previsti dei LEP, la convergenza nei livelli quali-quantitativi dei servizi offerti potrebbe essere favorita attraverso l'individuazione di indicatori sintetici che consentano di valutare il livello effettivo, in termini quantitativi e qualitativi, dei servizi erogati da ogni singolo ente prevedendo forme di pubblicizzazione per renderli veicolo di diffusione delle migliori pratiche e strumento di valutazione dell'azione amministrativa da parte dei cittadini.

3.1.1. Capacità fiscale e ristori TASI e IMU

Nell'ambito del FSC il superamento della spesa storica non passa esclusivamente attraverso la standardizzazione dei fabbisogni e la graduale crescita del peso della componente perequativa nella ripartizione del fondo. La determinazione delle spettanze ad ogni comune dipendono anche dalla corretta determinazione della capacità fiscale standard.

L'attuale metodologia di calcolo della capacità fiscale risale al 2017. La CTFS ha avviato i lavori con l'obiettivo di giungere ad una revisione metodologica nei prossimi mesi.

L'attenzione della Commissione si è concentrata in particolare sulla standardizzazione della capacità fiscale relativa ad una serie eterogenea di entrate minori, tributarie ed extratributarie (la cosiddetta "capacità residuale") per le quali non è possibile individuare una base imponibile e/o le aliquote di riferimento. Il valore di questa componente si colloca intorno ai 4 miliardi e rappresenta circa il 20% della capacità fiscale standard complessiva, al netto della componente rifiuti, che viene perequata nell'ambito del FSC. Il gettito storico è superiore ai 9 miliardi, evidenziando il ruolo fondamentale di queste entrate nel quadro delle risorse proprie dei comuni.

Per queste entrate la standardizzazione si basa su un'analisi econometrica che consente di individuare i fattori che influenzano il gettito (come il reddito, il valore di mercato degli

immobili, la presenza di pendolari e di turisti) e stimare il loro peso relativo. La capacità fiscale standard è calcolata applicando i pesi stimati ai valori che i fattori rilevanti assumono nel singolo comune ipotizzando un livello di sforzo fiscale uniforme. In questo modo, si riesce a depurare il gettito storico dallo sforzo fiscale e da altri comportamenti discrezionali degli enti locali.

L'aggiornamento metodologico riguarderà innanzitutto la stima dei pesi che verrà effettuata utilizzando i dati più recenti, ma che cercherà anche di migliorare il trattamento di alcune componenti particolarmente rilevanti come l'imposta di soggiorno e di proventi da servizi a domanda individuale (asili nido, mense scolastiche, trasporto scolastico).

L'imposta di soggiorno, istituita nel 2011, è un tributo che può essere introdotto dai comuni inclusi negli elenchi regionali delle località turistiche o delle città d'arte e da quelli che hanno sede giuridica nelle isole minori o quelli nel cui territorio insistono isole minori. Dal punto di vista quantitativo il suo peso sul totale delle entrate comunali è limitato, pari a circa 550 milioni (solo attività ordinaria e includendo anche il contributo di soggiorno del comune di Roma e il contributo di sbarco applicato dai comuni delle isole minori). Tuttavia, per i comuni turistici e le città d'arte può rappresentare una fonte di entrata rilevante che accresce significativamente la capacità fiscale. Il corretto riconoscimento di questa componente a livello comunale è quindi importante ai fini della perequazione per un confronto corretto fra comuni turistici e città d'arte e altri comuni. Va infatti ricordato che per i comuni turistici i fabbisogni riconoscono i maggiori oneri che i flussi turistici possono determinare in alcune funzioni fondamentali.

Fino ad oggi, la valutazione analitica della capacità fiscale relativa all'imposta di soggiorno è stata ostacolata dall'incertezza sull'individuazione dei comuni che hanno diritto all'istituzione dell'imposta che dovrebbe avvenire da parte delle Regioni. Solo alcune regioni (Valle d'Aosta, Trentino-Alto Adige, Veneto, Toscana, Umbria, Marche, Friuli-Venezia Giulia) hanno emanato una normativa specifica per l'applicazione dell'imposta di soggiorno, individuando i "comuni turistici" del proprio territorio che in alcuni casi coincidono con la totalità. Nel resto delle regioni l'introduzione del tributo si è basata sui criteri e definizioni piuttosto eterogenei.

Nell'impossibilità di applicare il metodo analitico, attualmente, la maggiore capacità è colta indirettamente attraverso il peso attribuito alle presenze turistiche con il rischio di non stimare correttamente la capacità fiscale dei comuni che possono effettivamente utilizzare questa leva rispetto a quei comuni che non possono istituirla. La Commissione sta valutando se una più completa ricostruzione del quadro normativo e la disponibilità di maggiori dati sui comuni che hanno già istituito l'imposta possano consentire una più precisa imputazione di questa componente a livello di singolo comune.

Anche per i proventi dei servizi a domanda individuale si pone un tema di corretta attribuzione della capacità fiscale derivante dai proventi pagati dagli utenti. Complessivamente si tratta di entrate che ammontano a circa 1,1 miliardi di euro per i comuni delle RSO.

I fabbisogni standard rappresentano la spesa standardizzata per ogni funzione al lordo della contribuzione degli utenti. A fronte di questo fabbisogno si dovrebbe contrapporre, per ogni comune, il gettito standard derivante dalla compartecipazione dell'utenza. Tuttavia, attualmente il livello standard di contribuzione dell'utenza viene attribuito indirettamente in base ai fattori che incidono sulla distribuzione della capacità fiscale residuale. Può così accadere che le esigenze di perequazione dei comuni con un elevato fabbisogno sui servizi a domanda individuale vengano sovrastimate perché non viene riconosciuta l'intera capacità fiscale derivante dalle compartecipazioni dell'utenza e che, al contrario, quelle dei comuni con un basso fabbisogno siano sottostimate perché nella capacità fiscale residuale viene incluso un ammontare standard di proventi dagli utenti che è sovradimensionato rispetto ai servizi erogati.

La Commissione ha avviato una riflessione sulle possibili soluzioni che potrebbero prendere la forma di una sterilizzazione della contribuzione standard sui servizi individuali secondo l'approccio già utilizzato per la TARI. La contribuzione dell'utenza è spesso graduata sulla base della situazione economica familiare come rilevata dall'ISEE. Per questo motivo la contribuzione standard dovrà variare sulla base di indicatori reddituali e patrimoniali di ogni singolo comune.

Un altro elemento che ancora il riparto FSC a valori storici è il basso riconoscimento del *tax gap* IMU che agevola i comuni con bassa capacità di riscossione e bassa capacità di contrasto dell'evasione, in quanto avvicina lo standard IMU al riscosso. Oggi il *tax gap* IMU è riconosciuto solo per il 10% incidendo sulla capacità fiscale per un valore complessivo di 317 milioni, se venisse riconosciuto per intero la capacità fiscale aumenterebbe di oltre 2,8 miliardi.

Il *tax gap* è determinato come differenza tra gettito potenziale ad aliquota di base e gettito effettivo ad aliquota di base. Le mancate riscossioni possono in alcuni casi dipendere anche da fattori estranei all'attività di accertamento che può svolgere il comune come ad esempio nel caso di immobili intestati a soggetti non residenti (es. immigrati in altri Paesi) oppure non identificabili in catasto;

Con la legge n. 160/2019 è stata riformata la riscossione locale, anche coattiva, ma i relativi effetti potranno essere valutati dopo la fine dell'emergenza pandemica. Fino a quel momento si ritiene necessaria una valutazione prudente del *tax gap* che incide sulla capacità fiscale e quindi sul riparto del FSC. Tali considerazioni suggeriscono di non apportare nell'immediato modifiche rilevanti al riparto di risorse tra gli enti

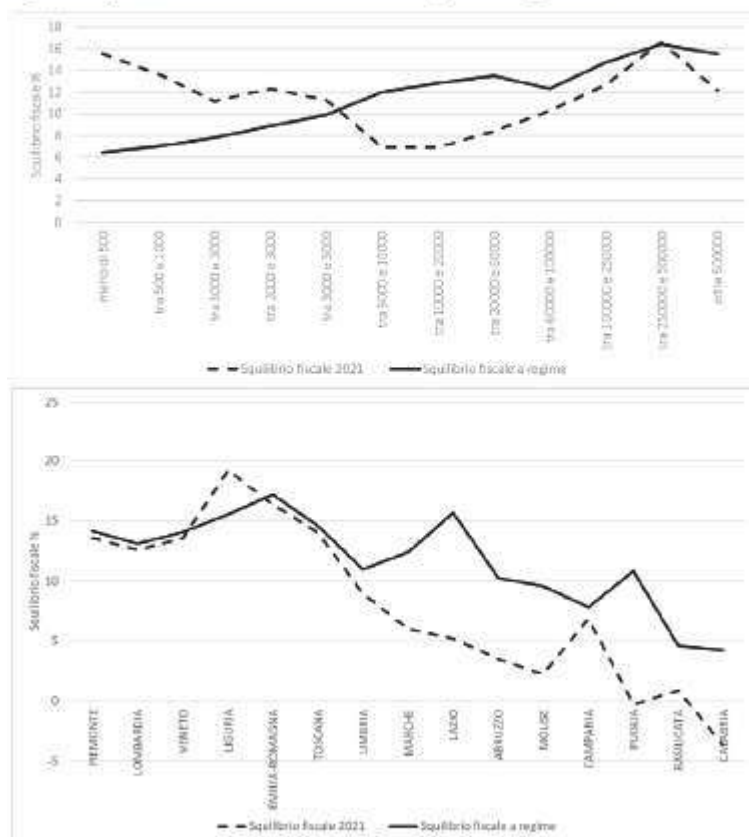
La corretta misurazione della capacità fiscale passa tuttavia non solo dagli affinamenti metodologici a cui la CTF5 sta lavorando ma richiede anche una rivalutazione di alcuni elementi strutturali del FSC.

Una quota significativa del FSC resterà infatti ancorata a criteri storici anche successivamente al 2030. Si tratta in particolare dei ristori puntuali delle risorse perdute dai comuni a seguito di modifiche dell'imposizione immobiliare, prime fra tutte l'esenzione dalla TASI dell'abitazione principale, introdotte con la legge di stabilità per il 2016 per un ammontare complessivo pari a circa 3,5 miliardi. L'attribuzione dei ristori su

base storica è incoerente con l'assetto della finanza comunale previsto dal Titolo V della Costituzione. Se i ristori fossero considerati risorse proprie comunali, al pari della perdita di gettito che hanno sostituito, dovrebbero essere inseriti nella capacità fiscale, per la parte di gettito riferita alla quota standard, e partecipare alla componente perequativa del FSC. Se invece fossero considerati come alimentazione verticale del FSC dovrebbero essere ripartiti anche (e a regime integralmente) secondo la componente perequativa.

Una analoga conclusione vale per i circa 1,7 miliardi di riduzioni, rettifiche e accantonamenti che andrebbero ripartiti fra gli enti secondo i criteri generali che regolano il FSC.

Figura 2 Squilibrio fiscale con FSC dovuto a componenti tagli e ristori



Lo squilibrio fiscale è definito come differenza fra la somma della capacità fiscale più la dotazione netta del FSC e il fabbisogno standard. Se lo scarto è negativo, il comune è in una situazione di deficit di risorse. Al contrario se lo scarto è positivo, il comune si vede riconosciute risorse in eccesso rispetto ai suoi fabbisogni.

Come ho già avuto modo di segnalare nella mia audizione del 25 giugno 2020, il mancato inserimento di queste due componenti nei meccanismi ordinari di perequazione del fondo provoca, anche a regime, il permanere di squilibri nella copertura dei fabbisogni che tendono a perpetuare delle sperequazioni a livello territoriale (in generale a favore dei comuni del nord-est) e dimensionale con una penalizzazione dei comuni di piccole dimensioni a favore dei grandi centri urbani (figura 2).

3.2. I fabbisogni dei comuni delle autonomie speciali

Il completamento del federalismo fiscale comunale richiederà una partecipazione più attiva delle autonomie speciali.

Il d.lgs. 216/2010 aveva originariamente escluso i comuni delle regioni a statuto speciale e le province autonome di Trento e di Bolzano dalle procedure di determinazione dei fabbisogni standard. Successivamente il d.lgs. 68/2011 ha previsto la partecipazione delle autonomie speciali alla raccolta dati per la determinazione dei fabbisogni a fini conoscitivi e statistico-informativi.

L'assenza di una ricognizione dei livelli di servizio e della spesa costituisce un ostacolo rilevante sia per la verifica dei LEP che della corrispondenza fra risorse e fabbisogni richiesta dall'art. 119 della Costituzione.

In particolare per i comuni di Sardegna e Sicilia, che partecipano al FSC, l'assenza dei fabbisogni standard ha impedito l'applicazione di criteri perequativi, con la conseguenza che il riparto viene determinato esclusivamente sulla base del criterio della compensazione delle risorse storiche, e la condivisione dell'incremento di risorse per il potenziamento dei servizi sociali.

Un percorso per la definizione dei fabbisogni standard dei comuni siciliani è stato avviato sulla base dell'accordo del 2016 tra Stato e regione siciliana. La stessa regione ha dato mandato a Sose di avviare nel marzo 2018 la somministrazione agli enti locali siciliani del questionario dalla stessa elaborato in collaborazione con IFEL.

Sulla base dei dati raccolti Sose, in cooperazione e con il supporto scientifico di IFEL, ha proposto una nota metodologica per la stima dei fabbisogni della regione siciliana che è stata validata dalla CTFS il 27 gennaio 2021. Nella stessa riunione la CTFS ha ritenuto opportuno avviare un'interlocuzione con la Regione siciliana e ANCI Sicilia per consentire di chiarire i contenuti della proposta e di concordare le modalità di trasmissione dei dati agli enti locali, prima di procedere all'approvazione definitiva.

Anche sulla base delle osservazioni pervenute da ANCI Sicilia e dalla Regione siciliana, a CTFS ha preso l'impegno ad affinare questo strumento negli aggiornamenti successivi sia per renderlo meglio utilizzabile nella Regione Siciliana sia per consentire di dare attuazione al comma 807 della legge di bilancio per il 2021 che prevede che i fabbisogni standard siano rilevati anche per la generalità delle Regioni a Statuto Speciale (RSS).

3.3. Il coordinamento degli interventi

La progressiva evoluzione del FSC verso il riconoscimento pieno dei fabbisogni e delle capacità standard è prerequisito essenziale per l'attuazione del principio costituzionale della garanzia di finanziamento delle funzioni fondamentali e dei LEP e per assicurare un effettivo percorso di convergenza nei servizi offerti dagli Enti locali. Tuttavia esso deve anche essere affiancato da un coordinamento con gli ulteriori interventi di finanziamento, sia di parte corrente che in conto capitale, finalizzati al potenziamento dei servizi.

Con riferimento alla spesa corrente, la necessità di coordinamento si è manifestata ad esempio nel corso dell'anno nell'ambito dei servizi sociali.

La legge di bilancio per il 2021 ha fissato un LEP in termini di dotazione di assistenti sociali pari al rapporto di 1 a 5.000 abitanti all'interno di ogni Ambito sociale territoriale (ATS). Per favorire il raggiungimento del LEP e incentivare i comuni, all'interno degli ATS, a rafforzare ulteriormente il servizio è stata prevista l'erogazione di un contributo economico pari a 40.000 euro per ogni assistente sociale assunto fino al raggiungimento del rapporto di 1 a 5.000 e a 20.000 euro per ogni assistente sociale assunto in numero eccedente il rapporto di 1 a 5.000 abitanti e fino al raggiungimento del rapporto di 1 a 4.000, con uno stanziamento complessivo di 180 milioni a valere sul Fondo povertà (commi 797-802 dell'art. 1 della l. 178/2020). Il contributo non copre tuttavia tutte le assunzioni ma solo quelle che portano ad eccedere il rapporto di 1 a 6.500 abitanti, livello che gli ATS dovrebbero raggiungere attingendo alle risorse ordinarie destinate alla funzione sociale, in primo luogo la capacità fiscale standard e le assegnazioni del FSC.

Questo intervento specifico si presenta quindi come complementare all'incremento di risorse per il potenziamento complessivo dei servizi sociali nell'ambito del FSC descritto in precedenza. La standardizzazione dei fabbisogni del sociale e le risorse aggiuntive, mettono in prospettiva tutti gli enti su di un piano di parità sul piano finanziario. Gli enti che attualmente si collocano in ATS con un numero di assistenti sociali inferiore al rapporto di 1 ogni 6.500 abitanti possono utilizzare le risorse aggiuntive per finanziare assunzioni di assistenti sociali a tempo indeterminato. Coerentemente questa possibilità è esplicitamente prevista fra le azioni richieste per il raggiungimento degli obiettivi di servizio proposti dalla CTF5 e fissati dal Dpcm del 1 luglio 2021.

Un ulteriore ambito che può essere portato come esempio è quello degli asili. Al finanziamento ordinario attraverso il FSC, che come visto in precedenza prevede una dinamica crescente nei prossimi anni, si affiancano i fondi del Piano di azione nazionale per il Sistema integrato di educazione e istruzione da 0 a 6 anni previsto dal D.Lgs. 65/2017. Il Piano mette a disposizione ogni anno risorse finanziarie che le Regioni, attraverso la loro programmazione, destinano agli enti locali sia per interventi infrastrutturali (nuove costruzioni, ristrutturazione, messa in sicurezza, risparmio energetico di edifici pubblici che accolgono scuole e servizi per l'infanzia) sia per il finanziamento di spese di gestione delle scuole e dei servizi educativi per l'infanzia e per interventi di formazione continua in servizio del personale educativo e docente e la promozione dei coordinamenti pedagogici territoriali. Il riparto per il 2022, su cui è stata

sancita l'Intesa in Conferenza Unificata lo scorso 9 settembre 2021, prevede che dei 309 milioni complessivi, circa 247 siano attribuiti con riferimento alla fascia d'età 0-3 anni. Il fondo mira al consolidamento dei servizi e al miglioramento dell'offerta educativa nel complesso delle regioni ma una quota, pari al 20%, è destinata a favorire la convergenza nei livelli dei servizi. Per questa quota andrà valutato il coordinamento con il percorso di potenziamento in atto attraverso il FSC.

Questi esempi suggeriscono che futuri interventi di potenziamento dei servizi degli enti territoriali debbano essere prioritariamente orientati a garantire la convergenza verso livelli uniformi di prestazioni con criteri che siano coerenti con quelli utilizzati per il riparto ordinario delle risorse attraverso il FSC.

Il problema del coordinamento si pone anche per gli interventi di potenziamento della dotazione infrastrutturale.

Sempre nell'ambito degli asili il PNRR prevede, nell'ambito della missione 4, componente 2 un massiccio investimento per la creazione di circa 176.000 nuovi posti per portare la copertura dei bambini di età compresa fra 0 e 6 anni verso l'obiettivo europeo del 33%. Il raccordo fra l'intervento strutturale e il finanziamento dei costi di gestione attraverso il FSC pone due questioni.

La prima è l'adeguatezza delle risorse. Sulla base della nuova metodologia approvata dalla CTFS il 30 settembre 2021, in media, il costo standard per bambino, al netto della quota coperta dallo sforzo fiscale, è pari a circa 6.967 euro. Ne consegue che le risorse aggiuntive necessarie da garantire ai comuni per la gestione corrente dei nuovi posti asilo possono essere stimate in circa 1,2 miliardi. I fondi già stanziati a legislazione vigente, che come visto in precedenza sono pari a 300 milioni a regime, non appaiono dunque sufficienti a sostenere la prevista espansione dell'offerta.

La seconda questione riguarda la distribuzione territoriale degli interventi. Come il PNRR esplicitamente sottolinea, il piano di potenziamento degli asili deve essere finalizzato al raggiungimento dei LEP. Coerentemente con questo obiettivo, il comma 792 della legge di bilancio per il 2021 prevede che i fondi aggiuntivi di parte corrente siano distribuiti ai comuni nei quali il rapporto fra posti disponibili negli asili nido e bambini in età 0-2 anni sia inferiore al LEP o, fino alla loro definizione, ai valori medi di copertura per fasce demografiche. La ripartizione deve avvenire entro il 30 novembre dell'anno precedente a quello di riferimento sulla base di una proposta della CTFS.

Perché il piano abbia successo è necessario che vi sia coerenza fra l'assegnazione dei fondi destinati alla gestione e quelli destinati all'adeguamento strutturale.

Non occorre che la distribuzione territoriale dei due flussi di risorse coincida. La costruzione di nuove strutture o la riqualificazione e messa in sicurezza di edifici esistenti non potrà riguardare tutti i comuni. Per i comuni molto piccoli, sarà necessario incentivare forme di gestione associata del servizio con la condivisione dell'infrastruttura localizzata in un comune capofila. I fondi stanziati per finanziare i costi di gestione dei nuovi posti possono invece essere riconosciuti a tutti i comuni che debbano incrementare

il livello di copertura. I comuni potranno poi utilizzarli per contribuire ad una eventuale gestione associata.

Ciò che deve essere garantito è che anche l'intervento infrastrutturale sia prioritariamente indirizzato verso i comuni che hanno un'offerta di servizi inferiore ai livelli obiettivo (le medie per fasce demografiche in attesa del LEP). Non è semplice individuare modalità operative per raggiungere questo obiettivo. Esiste infatti una chiara tensione fra l'esigenza di indirizzare gli interventi verso le aree maggiormente deficitarie e il rispetto dei *milestone* e dei *target* intermedi e finali, che prevedono l'approvazione della graduatoria degli interventi entro il primo semestre 2022 e la certificazione delle opere entro giugno 2026. Per rispettare questa tempistica i comuni devono aver già predisposto o devono essere in grado di predisporre in tempi stretti i progetti esecutivi oltre a gestirne efficientemente la realizzazione.

Il rischio è che proprio i comuni più carenti di servizi possano non attivarsi o perché la scarsità di servizi deriva da ridotte capacità progettuali o perché la domanda espressa dagli utenti è bassa. In effetti, la Tabella 1 evidenzia come il livello di utilizzo delle strutture pubbliche sia tendenzialmente più basso nelle regioni dove l'offerta pubblica è più bassa.

Tabella 1 Tasso di utilizzo delle strutture pubbliche: asili nido

Regione	Utenti degli asili nido comunali in percentuale dei posti autorizzati	Copertura dei bambini in età 0-2 anni attraverso strutture pubbliche*
Toscana	93,0%	23,4%
Lazio	90,8%	18,5%
Lombardia	90,3%	15,2%
Liguria	89,8%	15,4%
Valle d'Aosta	88,0%	26,0%
Emilia Romagna	85,6%	25,9%
Trentino Alto Adige	85,3%	17,8%
ITALIA	85,1%	13,29%
Friuli Venezia Giulia	84,3%	24,3%
Piemonte	82,8%	13,6%
Sicilia	81,9%	5,5%
Campania	80,5%	3,2%
Veneto	80,4%	11,5%
Marche	79,7%	17,1%
Sardegna	77,5%	11,4%
Umbria	77,4%	15,9%
Calabria	72,2%	2,2%
Molise	71,7%	13,3%
Puglia	70,7%	7,5%
Basilicata	66,8%	7,6%
Abruzzo	66,1%	8,8%

*Sono inclusi i posti in gestione diretta, in gestione affidata a terzi, e riservati in strutture private.
Elaborazioni su dati Istat

Queste problematiche si sono manifestate nella prima assegnazione di risorse. Si tratta dei finanziamenti già previsti dal Fondo asili nido e scuole dell'infanzia istituito dalla Legge di Bilancio per il 2020 (art. 1, comma 59, legge n. 160/2019) e ora inclusi nel PNRR. Con il DPCM del 30 dicembre 2020, sono stanziati 280 milioni di euro, per gli asili nido per quinquennio 2021-2025. Le risorse sono state assegnate sulla base di un avviso pubblico del 22 marzo 2021. Per orientare le risorse verso i comuni localizzati nelle aree svantaggiate del paese una quota delle risorse, pari al 60%, è stata riservata ai comuni caratterizzati da valore elevato dell'indice ISTAT di vulnerabilità sociale e materiale (IVSM). I criteri di valutazione delle domande comprendevano il livello di progettazione (progetto esecutivo, definitivo, studio di fattibilità), la tipologia di intervento (nuova costruzione, ristrutturazione, messa in sicurezza), la numerosità dei bambini nella fascia 0-3 anni del bacino di utenza, l'assenza di strutture analoghe nel bacino di utenza e l'eventuale quota di cofinanziamento da parte dell'ente locale.

I dati delle assegnazioni provvisorie, pubblicati lo scorso 2 agosto, consentono una prima valutazione degli esiti di questo meccanismo di selezione. Complessivamente, sono state presentate 634 domande relative agli asili nido. Di queste sono state provvisoriamente ammesse al finanziamento 203 di cui 99 nelle aree con un IVSM superiore a 100.

La Tabella 2 descrive la distribuzione dei comuni assegnatari per classe demografica e per fasce di copertura che rappresentano i quartili della distribuzione nazionale. Al livello nazionale infatti, un quarto dei comuni si collocano ad un livello di copertura inferiore al 13,6%, un quarto fra il 13,6 e il 23,3%, un quarto fra il 23,3% e il 35,3% e un quarto su livelli superiori al 35,3%.

I dati confermano che la maggior parte degli interventi è stata in effetti indirizzata verso enti che non hanno attualmente il servizio o con livelli di copertura inferiori alla mediana nazionale. Questo è particolarmente evidente nel caso della quota vincolata alle aree con elevato IVSM dove 72 comuni su 99 assegnatari delle risorse presentano livelli di copertura inferiori alla mediana nazionale. Tuttavia, è anche chiara la forte domanda proveniente anche da enti con livelli di servizio già superiori ai livelli mediani nazionali sia fra gli assegnatari nell'ambito della quota libera, dove rappresenta circa il 35% (45 enti su 128) degli interventi, sia fra i non ammessi dove raggiunge il 41% (179 enti su 431).

Da questa analisi sommaria, che andrà ulteriormente approfondita per comprendere meglio le caratteristiche degli enti che hanno presentato domanda e in particolare di quelli che risultano assegnatari delle risorse, credo si possano trarre due conclusioni. La prima è che per le assegnazioni future sia necessario affinare sia i criteri con cui le risorse sono vincolate che i criteri di valutazione cercando di sostituire gli indicatori indiretti di fabbisogno, come può essere l'IVSM, con indici che si basino sulla differenza fra il grado di copertura esistente e quello obiettivo e attribuendo un peso maggiore, nella valutazione, all'assenza o all'insufficienza delle strutture. La seconda è la necessità di potenziare le azioni di supporto alla capacità progettuale ed esecutiva dei comuni, anche attraverso il redutamento previsto dal dl. 80/2021

Tabella 2 Assegnazioni provvisorie fondo asili nido e scuole dell'infanzia avviso del 22 marzo 2021: asili nido

Assegnatari quota libera

Classe demografica	Percentuale di copertura dei bambini in età 0-2 anni					Totale
	Nessun servizio*	fino a 13,6%	da 13,6% a 23,3%	da 23,3% a 35,3%	oltre 35,3%	
fino 1.000	4	4	0	0	1	9
1.000-5.000	17	25	4	5	7	58
5.000-10.000	2	9	7	4	7	29
10.000-60.000	1	4	6	15	6	32
60.000-100.000	0	0	0	0	0	0
oltre 100.000	0	0	0	0	0	0
ITALIA	24	42	17	24	21	128

Assegnatari quota riservata aree IVSM maggiore di 100

Classe demografica	Percentuale di copertura dei bambini in età 0-2 anni					Totale
	Nessun servizio*	fino a 13,6%	da 13,6% a 23,3%	da 23,3% a 35,3%	oltre 35,3%	
fino 1.000	1	1	1	1	0	3
1.000-5.000	10	12	2	1	3	18
5.000-10.000	10	17	5	3	4	29
10.000-60.000	6	26	5	6	4	41
60.000-100.000	0	1	2	1	0	4
oltre 100.000	0	0	0	1	3	4
ITALIA	27	57	15	13	14	99

Non assegnatari

Classe demografica	Percentuale di copertura dei bambini in età 0-2 anni					Totale
	Nessun servizio*	fino a 13,6%	da 13,6% a 23,3%	da 23,3% a 35,3%	oltre 35,3%	
fino 1.000	12	13	0	0	5	18
1.000-5.000	55	69	26	26	25	146
5.000-10.000	14	26	20	17	13	76
10.000-60.000	5	39	44	41	25	149
60.000-100.000	1	3	5	5	6	19
oltre 100.000	0	7	0	3	13	23
ITALIA	87	157	95	92	87	431

*Questi comuni sono inclusi nel computo dei comuni nel primo quartile fino a 13,6% di copertura. Elaborazioni Sose su dati allegati 2 e 3 Decreto Dipartimentale n.94222 del 2 agosto 2021 e Istat.

3.4. Specificità di Roma capitale

Al pari di tutti i comuni delle RSO, Roma partecipa alla ripartizione del Fondo di solidarietà comunale che perequava la capacità fiscale sulla base dei fabbisogni standard.

Il comune di Roma costituisce tuttavia una realtà peculiare sia dal punto di vista dimensionale (con una popolazione più che doppia rispetto alla seconda maggiore città italiana) sia dal punto di vista delle funzioni svolte in quanto capitale.

Fino ad oggi il tentativo di cogliere le peculiarità del comune di Roma è stato affidato a dei trasferimenti speciali previsti dall'art. 1, L. 1280/64 e dall'art. 9, C.1, L. 494/99 (risorse non fiscalizzate quando sono stati fiscalizzati i trasferimenti) e da un trasferimento ad hoc di 110 milioni di euro annui, previsto dalla legge 190/14 e in attuazione del decreto legislativo n. n. 61/2012, recante "Ulteriori disposizioni recanti attuazione dell'articolo 24 della legge 5 maggio 2009, n. 42, in materia di ordinamento di Roma Capitale.. Complessivamente il Comune di Roma, per far fronte agli oneri che Roma sostiene come capitale della Repubblica, riceve una contribuzione speciale, al di fuori del meccanismo perequativo, di circa 530 milioni di euro annui.

La struttura attuale del finanziamento, articolato su diversi fondi, crea una serie di criticità per la città di Roma e una asimmetria nei confronti degli altri comuni delle RSO.

Per Roma, le problematiche principali sono:

1. la distinzione fra i flussi perequativi ostacola una corretta valutazione dei fabbisogni (i fabbisogni standard nell'ambito del FSC sono stati aggiornati più volte negli ultimi anni, mentre i fabbisogni relativi al ruolo di capitale non sono stati rivisti);
2. i trasferimenti dal FSC sono caratterizzati da una dinamica che può rendere complessa la programmazione dato che il DPCM di assegnazione è solitamente approvato all'inizio dell'anno.

Di conseguenza, la riorganizzazione dei trasferimenti per il comune di Roma, con l'uscita dal FSC e la previsione di un fondo incrementale, avrebbe il duplice vantaggio di consentire di trattare le esigenze di finanziamento aggiuntive della Capitale in modo più adeguato e di garantire una prospettiva di maggiore prevedibilità e certezza delle risorse.

Per il resto dei comuni, la presenza di Roma tende ad offuscare gli effetti perequativi del FSC e a creare delle asimmetrie per il fatto che non è possibile dividere in modo netto l'impatto che le attività svolte dal comune di Roma come capitale d'Italia dalle normali funzioni fondamentali svolte da tutti i comuni. A causa della sua dimensione, Roma assorbirebbe a regime il 15% di tutte le risorse movimentate orizzontalmente nel FSC con la creazione di evidenti squilibri all'interno del FSC.

4. Il federalismo regionale

L'accelerazione nell'attuazione del federalismo fiscale degli ultimi due anni non ha toccato il comparto regionale dove il disegno del d.lgs. 68/2011 resta del tutto inattuato.

Sono state da tempo segnalate una serie di difficoltà tecniche che impediscono di realizzare i due passaggi fondamentali della fiscalizzazione dei trasferimenti e della costituzione dei fondi perequativi.

Il comma 958 dell'art. 1 della legge ha stato istituito un Tavolo tecnico presso il MEF, a norma dell'art. 1, comma 958, della legge n. 145 del 2018 con il compito di individuare al fine di valutare eventuali adeguamenti della normativa vigente.

Il lavoro del tavolo ha segnalato la difficoltà di rideterminare l'addizionale regionale all'Irpef al fine di fiscalizzare i trasferimenti soppressi, di attribuire alle Regioni una quota del gettito riferibile al concorso di ciascuna regione nell'attività di recupero fiscale in materia di IVA oltre ai problemi generati dall'assenza di una chiara definizione dei criteri perequativi con riferimento alla voce più significativa tra i trasferimenti da fiscalizzare, ovvero il finanziamento di parte corrente del trasporto pubblico locale (circa 4,9 miliardi di euro, su 7 miliardi complessivi).

Per quanto riguarda i fabbisogni, è proseguita l'attività di analisi dei dati per giungere a proporre le metodologie per la determinazione dei fabbisogni standard ai sensi del decreto Legge 50 del 2017. In questa fase la CTFS segue l'attività di raccolta dei dati e monitoraggio che la SOSE sta svolgendo con la collaborazione della struttura tecnica di supporto alla conferenza delle regioni (CINSEDO).

Dato il ristretto numero di enti, e quindi di osservazioni, si sta creando una banca dati su più anni, allo scopo di permettere analisi e stime sufficientemente robuste. Oltre ai dati acquisiti con le voci di spesa corrente desunti dai bilanci regionali riclassificati dalla Commissione Tecnica Paritetica per l'Attuazione del Federalismo Fiscale (COPAFF) per le annualità 2012, 2013, 2014 e 2015, è attualmente iniziata la fase di acquisizione dei dati Bdap per le annualità 2016, 2017, 2018 e 2019. Le misure di contenimento dell'emergenza Covid-19 hanno rallentato le attività di confronto con i singoli enti per la conferma di alcuni dati di natura contabile e relativi agli output offerti per alcune tipologie di servizio. Nel corso del prossimo anno si dovrebbe arrivare alla determinazione dei fabbisogni standard anche di questo comparto.

Nel corso dei lavori della CTFS è emersa la difficoltà nell'individuare l'esatto perimetro delle materie oggetto della stima dei fabbisogni standard sulla base delle norme contenute nel decreto legge n. 50/2017 e del d.lgs 68/2011. Il decreto legge n. 50/2017 richiede la definizione dei fabbisogni standard genericamente per tutte le materie, trattate dalle regioni a statuto ordinario, esclusa la sanità. Lo stesso decreto tuttavia richiama i criteri dell'articolo 13 del d.lgs 68/2011, che è relativo alla ricognizione dei livelli essenziali delle prestazioni effettivamente erogate nelle RSO nelle sole materie dell'istruzione, del sociale (con riferimento alla spesa corrente) e al TPL (limitatamente alla spesa in conto capitale). La Commissione in questa fase ha ritenuto opportuno continuare nella raccolta dati e analisi in tutte le funzioni, esclusa la sanità, anche per fornire degli elementi informativi utili per valutare eventuali interventi per chiarire il quadro normativo.

Appendice

A1. Riferimenti normativi sul LEP

<p>Legge 328/2000 "Legge quadro per la realizzazione del sistema integrato di interventi e servizi sociali"</p>	<p>Art. 22. (Definizione del sistema integrato di interventi e servizi sociali)</p> <p>comma 2: "Fermo restando le competenze del Servizio sanitario nazionale in materia di prevenzione, cura e riabilitazione, nonché le disposizioni in materia di integrazione sociosanitaria di cui al decreto legislativo 30 dicembre 1992, n. 502, e successive modificazioni, gli interventi di seguito indicati costituiscono il livello essenziale delle prestazioni sociali erogabili sotto forma di beni e servizi secondo le caratteristiche ed i requisiti fissati dalla pianificazione nazionale, regionale e zonale, nei limiti delle risorse del Fondo nazionale per le politiche sociali, tenuto conto delle risorse ordinarie già destinate dagli enti locali alla spesa sociale:</p> <ul style="list-style-type: none">• misure di contrasto della povertà e di sostegno al reddito e servizi di accompagnamento, con particolare riferimento alle persone senza fissa dimora;• misure economiche per favorire la vita autonoma e la permanenza a domicilio di persone totalmente dipendenti o incapaci di compiere gli atti propri della vita quotidiana;• interventi di sostegno per i minori in situazioni di disagio tramite il sostegno al nucleo familiare di origine e l'inserimento presso famiglie, persone e strutture comunitarie di accoglienza di tipo familiare e per la promozione dei diritti dell'infanzia e dell'adolescenza;• misure per il sostegno delle responsabilità familiari, ai sensi dell'articolo 16, per favorire l'armonizzazione del tempo di lavoro e di cura familiare;• misure di sostegno alle donne in difficoltà per assicurare i benefici disposti dal regio decreto-legge 8 maggio 1927, n. 798, convertito dalla legge 6 dicembre 1928, n. 2838, e dalla legge 10 dicembre 1925, n. 2277, e loro successive modificazioni, integrazioni e norme attuative;• interventi per la piena integrazione delle persone disabili ai sensi dell'articolo 14; realizzazione, per i soggetti di cui all'articolo 3, comma 3, della legge 5 febbraio 1992, n. 104, dei centri socio-riabilitativi e delle comunità-alloggio di cui all'articolo 10 della citata legge n. 104 del 1992, e dei servizi di comunità e di accoglienza per quelli privi di sostegno familiare, nonché erogazione delle prestazioni di sostituzione temporanea delle famiglie; -
---	---

	<ul style="list-style-type: none"> • interventi per le persone anziane e disabili per favorire la permanenza a domicilio, per l'inserimento presso famiglie, persone e strutture comunitarie di accoglienza di tipo familiare, nonché per l'accoglienza e la socializzazione presso strutture residenziali e semiresidenziali per coloro che, in ragione della elevata fragilità personale o di limitazione dell'autonomia, non siano assistibili a domicilio; • prestazioni integrate di tipo socio-educativo per contrastare dipendenze da droghe, alcol e farmaci, favorendo interventi di natura preventiva, di recupero e reinserimento sociale <p>comma 4: "In relazione a quanto indicato al comma 2, le leggi regionali, secondo i modelli organizzativi adottati, prevedono per ogni Ambito territoriale di cui all'articolo 8, comma 3, lettera a), tenendo conto anche delle diverse esigenze delle aree urbane e rurali, comunque l'erogazione delle seguenti prestazioni:</p> <ul style="list-style-type: none"> • servizio sociale professionale e segretariato sociale per informazione e consulenza al singolo e ai nuclei familiari; • servizio di pronto intervento sociale per le situazioni di emergenza personali e familiari; • assistenza domiciliare; • strutture residenziali e semiresidenziali per soggetti con fragilità sociali; • centri di accoglienza residenziali o diurni a carattere comunitario."
<p>D.LGS. 159/2013 Regolamento concernente la revisione delle modalità di determinazione e i campi di applicazione dell'Indicatore della situazione economica equivalente (ISEE)</p>	<p>art. 2 (ISEE) comma 1. "L'ISEE è lo strumento di valutazione, attraverso criteri unificati, della situazione economica di coloro che richiedono prestazioni sociali agevolate. La determinazione e l'applicazione dell'indicatore ai fini dell'accesso alle prestazioni sociali agevolate, nonché della definizione del livello di compartecipazione al costo delle medesime, costituisce livello essenziale delle prestazioni, ai sensi dell'art. 117, secondo co., lett. m), della Costituzione, fatte salve le competenze regionali in materia di normazione, programmazione e gestione delle politiche sociali e socio-sanitarie e ferme restando le prerogative dei Comuni."</p>
<p>D. LGS. 15.9.2017, n. 147 "Disposizioni per l'introduzione di una misura nazionale di</p>	<p>art. 5 (Punti per l'accesso al Rei e valutazione multidimensionale) comma 10: "I servizi per l'informazione e l'accesso al Rei [Rdc] e la valutazione multidimensionale costituiscono livelli essenziali delle prestazioni nei limiti delle risorse disponibili a legislazione vigente."</p>

<p>contrasto alla povertà".</p>	<p>art. 23 (Coordinamento dei servizi territoriali e gestione associata dei servizi sociali) comma 4: "L'offerta integrata di interventi e servizi secondo le modalità coordinate definite dalle regioni e PA ai sensi del presente articolo, costituisce livello essenziale delle prestazioni nei limiti delle risorse disponibili."</p>
<p>DL 28/1/2019, n. 4 Disposizioni urgenti in materia di reddito di cittadinanza e di pensioni, convertito in legge 28 marzo 2019, n. 26.</p>	<p>art. 1 (Reddito di cittadinanza) comma 1: "Il Rdc costituisce livello essenziale delle prestazioni nei limiti delle risorse disponibili". art. 4 (Patto per il lavoro e Patto per l'inclusione sociale) comma 14: "Il Patto per il lavoro e il Patto per l'inclusione sociale e i sostegni in essi previsti, nonché la valutazione multidimensionale che eventualmente li precede, costituiscono livelli essenziali delle prestazioni, nei limiti delle risorse disponibili a legislazione vigente".</p>
<p>Legge 178/2020 (Legge di bilancio 2021</p>	<p>Art. 1 comma 797: "Al fine di potenziare il sistema dei servizi sociali comunali, gestiti in forma singola o associata, e, contestualmente, i servizi di cui all'articolo 7, comma 1, del decreto legislativo 15 settembre 2017, n. 147, nella prospettiva del raggiungimento, nei limiti delle risorse disponibili a legislazione vigente, di un livello essenziale delle prestazioni e dei servizi sociali definito da un rapporto tra assistenti sociali impiegati nei servizi sociali territoriali e popolazione residente pari a 1 a 5.000 in ogni Ambito territoriale di cui all'articolo 8, comma 3, lettera a), della legge 8 novembre 2000, n. 328, e dell'ulteriore obiettivo di servizio di un rapporto tra assistenti sociali impiegati nei servizi sociali territoriali e popolazione residente pari a 1 a 4.000, è attribuito, a favore di detti Ambiti, sulla base del dato relativo alla popolazione complessiva residente un contributo....".</p>

A2. Obiettivi di servizio e monitoraggio nell'ambito della funzione sociale dei Comuni delle RSO

Il 16 giugno 2021 la Commissione tecnica per i fabbisogni standard ha concluso l'istruttoria tecnica per la definizione degli obiettivi di servizio e le modalità di monitoraggio delle risorse aggiuntive stanziata nella legge di bilancio per il 2021 per il potenziamento progressivo dei servizi sociali dei Comuni delle RSO con l'obiettivo di far convergere tutte le realtà locali agli standard quali-quantitativi delle realtà più virtuose. Sulla proposta della CTFS è stata sancita l'intesa in sede di Conferenza Stato-città ed autonomie locali il 22 giugno 2021.

Le risorse aggiuntive sono state distribuite sulla base dei fabbisogni standard scaturiti dall'aggiornamento metodologico approvato dalla CTFS nel settembre 2020. Con la nuova metodologia sono state eliminate le differenziazioni dei fabbisogni su base regione e tutti i comuni sono messi nelle condizioni di poter finanziare i livelli di servizi delle realtà più virtuose. Prima della revisione i fabbisogni pro-capite del sociale variavano tra una media di 47,86 euro per i comuni calabresi e una media di 97,06 euro per i comuni del Lazio. Con la revisione, le differenze si attestano fra i 69,34 euro del Molise e i 94,78 della Liguria e riflettono esclusivamente le diverse caratteristiche demografiche e socio economiche.

Per garantire che le risorse aggiuntive si traducano in un incremento effettivo dei servizi la legge di bilancio ha previsto l'attivazione di un meccanismo di monitoraggio basato sull'identificazione di obiettivi di servizio. Le somme che, a seguito del monitoraggio, risultassero non destinate ad assicurare il livello dei servizi definiti sulla base degli obiettivi di servizio saranno recuperate a valere sul fondo di solidarietà comunale attribuito ai medesimi comuni o, in caso di insufficienza dello stesso, secondo le modalità di cui ai commi 128 e 129 dell'articolo 1 della legge 24 dicembre 2012, n. 228.

Le modalità previste per il 2021 contemperano diverse esigenze. In primo luogo si è tenuto conto della particolare situazione di difficoltà che gli Enti locali attraversano a causa dell'epidemia graduando gli interventi richiesti anche sulla base della variazione complessiva del FSC nel 2021. In secondo luogo è stata offerta agli Enti un insieme sufficientemente ampio e flessibile di opzioni di potenziamento per consentire di poter raggiungere gli obiettivi entro la fine dell'anno. Infine, le modalità di rendicontazione sono state semplificate e gli Enti locali riceveranno supporto attraverso una specifica piattaforma informatica.

Il monitoraggio si basa su due passaggi. Nel primo tutti i comuni saranno chiamati a confrontare la propria spesa storica nel sociale con il fabbisogno riconosciuto e a dichiarare la variazione di utenti serviti fra il 2019 e il 2021. Nel secondo i comuni che

dichiareranno una spesa storica inferiore al fabbisogno dovranno rendicontare l'utilizzo dei fondi aggiuntivi evidenziando l'incremento dei servizi offerti. Nella scheda di monitoraggio gli enti sotto obiettivo possono indicare l'incremento dei servizi erogati scegliendo tra le diverse opzioni. Fra queste, è prevista la possibilità di assunzione di assistenti sociali a tempo indeterminato qualora l'incidenza del numero di assistenti per il Comune e/o l'Ambito territoriale sociale di appartenenza sia inferiore a 1:6.500 abitanti. In questo modo viene garantito il raggiungimento del LEP fissato dal comma 797 della legge di bilancio per il 2021 e la possibilità di accedere ai contributi previsti dallo stesso comma, per potenziare ulteriormente il numero di assistenti sociali.