



# Schema di decreto del Presidente del Consiglio dei ministri recante adozione della nota metodologica relativa all'aggiornamento e alla revisione dei fabbisogni standard dei comuni per il 2023 e il fabbisogno standard complessivo per ciascun comune delle regioni a statuto ordinario

## Atto del Governo 85

### Informazioni sugli atti di riferimento

Atto del Governo	85
Titolo:	Schema di decreto del Presidente del Consiglio dei ministri recante adozione della nota metodologica relativa all'aggiornamento e alla revisione dei fabbisogni standard dei comuni per il 2023 e il fabbisogno standard complessivo per ciascun comune delle regioni a statuto ordinario
Norma di delega:	Articolo 6, comma 1, del decreto legislativo 26 novembre 2010, n. 216

	Senato	Camera
Date:		
presentazione:	11 ottobre 2023	11 ottobre 2023
annuncio:	12 ottobre 2023	11 ottobre 2023
assegnazione:	11 ottobre 2023	11 ottobre 2023
termine per l'espressione del parere:	26 ottobre 2023	26 ottobre 2023
Commissione competente:	Commissione parlamentare per l'attuazione del federalismo fiscale 5 <sup>a</sup> Bilancio	Commissione parlamentare per l'attuazione del federalismo fiscale V Bilancio e Tesoro

### Presupposti normativi e iter di formazione dello schema di D.P.C.M.

Lo **schema di D.P.C.M.** in esame prevede l'adozione della **Nota metodologica** relativa all'**aggiornamento** e alla **revisione** dei **fabbisogni standard dei comuni per il 2023** e la determinazione del **fabbisogno standard complessivo per ciascun comune delle regioni a statuto ordinario**.

In particolare, la Nota metodologica adottata dallo schema di decreto in esame prevede:

- la **revisione dei modelli** per la stima dei fabbisogni standard delle **funzioni di istruzione pubblica**;
- l'**aggiornamento dei dati** di base e l'utilizzo della **metodologia in vigore** per la determinazione dei **fabbisogni standard relativi alla gestione del territorio e dell'ambiente, servizio smaltimento rifiuti**, alle funzioni nel **settore sociale** – servizio di **asili nido**, alle funzioni generali di **amministrazione**, di **gestione** e di **controllo**, alle funzioni di **polizia locale**, alle funzioni di **viabilità e territorio**, alle funzioni nel campo dei trasporti (vale a dire, il **trasporto pubblico locale**), alle funzioni nel **settore sociale** (al netto del servizio di asili nido);
- la determinazione del **fabbisogno standard complessivo per ciascun comune** delle regioni a statuto ordinario.

La **Nota metodologica** di aggiornamento e revisione dei fabbisogni standard dei comuni per l'annualità **2023** – allegata allo schema di D.P.C.M. di cui costituisce parte integrante – è stata **redatta dalla SOSE** – Soluzioni per il sistema economico S.p.A. (la quale, ai sensi del decreto legislativo n. 216 del 2010, ha il compito di predisporre le metodologie finalizzate alla determinazione dei fabbisogni standard) il **27 febbraio 2023** - allo scopo di illustrare la procedura di revisione dei coefficienti di riparto dei Fabbisogni standard (FaS) delle funzioni fondamentali dei comuni delle RSO, da utilizzarsi per l'assegnazione del **Fondo di Solidarietà Comunale (FSC)**.

La metodologia è stata **approvata** a maggioranza, con **parere contrario di ANCI e UPI**, dalla **Commissione Tecnica per i fabbisogni standard** nella seduta del **27 febbraio 2023**.

In particolare, in sede di **Commissione tecnica per i fabbisogni standard** il rappresentante dell'**ANCI**, pur ritenendo che le revisioni operate con le note metodologiche (relative ai fabbisogni standard e alle capacità fiscali)

costituiscono la base per fornire una maggiore capacità interpretativa degli andamenti del meccanismo dei fabbisogni e della capacità fiscale, ha affermato che le stesse si inseriscono in un contesto finanziario preoccupante, nel quale il comparto comunale subisce una rilevante riduzione di risorse strutturali (seduta del **25 ottobre 2022**). Nella successiva riunione lo stesso rappresentante ha ribadito che, nonostante i passi avanti compiuti in termini di metodologia, non ci sono le condizioni per fornire l'assenso tecnico sulle due note metodologiche, poiché esse sono strumentali al riparto delle risorse del Fondo di Solidarietà Comunale per il 2023, che presenta uno squilibrio negativo, in termini di perequazione orizzontale, di circa 35 milioni di euro (seduta del **15 dicembre 2022**). Nella seduta della CTFS del **27 febbraio 2023**, come detto, le **Note metodologiche sui fabbisogni standard** e sul **riparto del FSC 2023**, congiuntamente alla **Nota metodologica sulle capacità fiscali**, sono comunque state **approvate dalla CTFS a maggioranza, con il parere contrario** dei rappresentanti dell'ANCI e dell'UPI.

Il **Consiglio dei ministri** ha successivamente deliberato l'atto in esame ai fini dell'adozione del relativo D.P.C.M. il **7 agosto 2023**.

La **Conferenza Stato-città e autonomie locali** ha espresso **parere** sullo schema di D.P.C.M. in esame il **20 settembre 2023**, prendendo atto del **mancato assenso tecnico di ANCI e UPI**, confermato già nella riunione tecnica del 10 agosto 2023 e ribadito nel corso della seduta della Conferenza.

L'ANCI ha espresso **parere negativo**, affermando, in particolare, che i **miglioramenti metodologici apportati dalla nuova Nota Metodologica** relativa all'aggiornamento e alla revisione dei fabbisogni standard dei comuni per il 2023 **non permettono comunque di rimediare allo squilibrio del riparto del Fondo di solidarietà comunale**, cui peraltro concorre anche la stima revisionata dei fabbisogni standard. ANCI ha dunque auspicato un **intervento normativo** che consenta quanto prima di **rivedere l'impianto del sistema di perequazione** delle risorse da destinare ai comuni, assicurando un adeguato finanziamento statale e tenendo conto della **Sentenza n. 71 del 2023 della Corte Costituzionale**, che ha **espresso riserve** sulle modalità con cui sono stati **vincolati** i fondi aggiuntivi destinati al potenziamento dei servizi sociali comunali, degli asili nido e del trasporto scolastico per gli studenti con disabilità.

L'atto del Governo è stato trasmesso alle Camere in data **11 ottobre 2023**, per l'acquisizione, entro i successivi **quindici giorni**, del **parere parlamentare** da parte della **Commissione parlamentare per l'attuazione del federalismo fiscale** e delle **Commissioni parlamentari competenti per le conseguenze di carattere finanziario**.

#### **La procedura per l'adozione dei fabbisogni standard**

Il procedimento di determinazione dei **costi** e dei **fabbisogni standard di comuni, Città metropolitane e province** è disciplinato dal **d. lgs. n. 216 del 2010**, adottato in attuazione della **legge delega in materia di federalismo fiscale (legge n. 42 del 2009)**. La legge di stabilità 2016 (articolo 1, commi da 29 a 34, **legge n. 208 del 2015**) ha previsto **due distinte procedure** per l'approvazione delle **note metodologiche** e per la **revisione dei fabbisogni standard comunali**. Una prima procedura, rivolta all'approvazione della revisione della metodologia attraverso l'individuazione di un nuovo modello econometrico per la stima dei fabbisogni standard, prevede un iter di approvazione che include l'intervento del Parlamento. Una seconda procedura, basata solamente sull'aggiornamento della base dati di riferimento, utilizza la metodologia già in vigore per la determinazione dei coefficienti di riparto dei fabbisogni standard; essa prevede un iter di approvazione più veloce, nel quale non è previsto l'intervento del Parlamento.

La **legge n. 208 del 2015** ha previsto, inoltre, l'istituzione della **Commissione tecnica per i fabbisogni standard (CTFS)**, in sostituzione della soppressa Commissione tecnica paritetica per l'attuazione del federalismo fiscale (COPAFF). La Commissione tecnica per i fabbisogni standard, **istituita con D.P.C.M. 23 febbraio 2016**, agisce come organo tecnico collegiale con l'obiettivo principale di **validare la metodologia** da utilizzare per l'individuazione dei fabbisogni standard e di **validare l'aggiornamento della base dati utilizzata**.

Il compito di **predisporre la metodologia** per la determinazione dei fabbisogni standard è assegnato alla **SOSE – Soluzioni per il Sistema Economico S.p.A.**, con la collaborazione dell'**Istituto per la finanza e per l'economia locale-IFEL**. Spetta alla SOSE anche il compito di procedere al monitoraggio dei parametri di riferimento con cadenza annuale, garantendo, allo stesso tempo, una **revisione almeno triennale dell'intera metodologia**, al fine di garantire continuità ed efficacia al processo di efficientamento dei servizi locali (**art. 7 d. lgs. n. 216 del 2010**).

L'**articolo 6 d. lgs. n. 216 del 2010**, come modificato dalla **legge n. 208 del 2015**, prevede che la **nota metodologica** relativa alla procedura di calcolo dei fabbisogni e il fabbisogno standard per ciascun comune e provincia è **adottata**, anche distintamente, con **uno o più decreti del Presidente del Consiglio dei ministri**, previa verifica da parte del Dipartimento della Ragioneria generale dello Stato del Ministero dell'economia e delle finanze. Sullo schema di decreto è **sentita la Conferenza Stato-città ed autonomie locali**. Il **parere parlamentare**, come accennato in precedenza, è **richiesto solo** per l'adozione o la **modifica della nota metodologica**, mentre **non è previsto per l'aggiornamento dei fabbisogni standard** quando questo avvenga a **metodologia invariata**.

Nel caso di adozione della nota metodologica relativa alla procedura di calcolo dei fabbisogni standard, decorsi **quindici giorni** dalla trasmissione alla Conferenza Stato-città ed autonomie locali, lo schema deve essere **trasmesso alle Camere** ai fini dell'espressione del **parere** da parte della **Commissione parlamentare per l'attuazione del federalismo fiscale** e da parte delle **Commissioni parlamentari competenti per le conseguenze di carattere finanziario**.

Decorsi **quindici giorni** dalla trasmissione alle Camere da parte del Governo, il **decreto può essere comunque adottato**, previa deliberazione definitiva da parte del Consiglio dei ministri. Il Governo, se non intende conformarsi ai pareri parlamentari, trasmette alle Camere una relazione con cui indica le ragioni per le quali non si è conformato ai citati pareri.

#### **Contenuto dello schema di D.P.C.M.**

Lo **schema di D.P.C.M. in esame** prevede l'**aggiornamento** e la **revisione della metodologia** dei **fabbisogni standard delle funzioni fondamentali dei comuni per il 2023** e del **fabbisogno standard complessivo per ciascun comune delle regioni a statuto ordinario**.

La **revisione** dell'impianto metodologico per la stima dei fabbisogni standard riguarda **solamente la funzione di istruzione pubblica (Parte I della nota metodologica)**. Per la determinazione dei fabbisogni standard delle altre funzioni fondamentali rimane ferma la metodologia già in vigore e si è proceduto all'aggiornamento della base dei dati all'annualità 2019 (**Parte II della nota metodologica**).

La nota è integrata da **quattro Appendici**: nell'Appendice B sono illustrate le linee guida relative alla costruzione dei gruppi omogenei (cluster), nell'Appendice C sono riportati i nuovi valori normalizzati dei prezzi dei fattori produttivi, nell'Appendice D è visionabile il questionario FC60U e nell'Appendice E sono riportati i **coefficienti di riparto aggiornati**.

Per l'applicazione dei fabbisogni standard 2023 la **base dati di tutte le funzioni fondamentali** è stata **aggiornata all'annualità 2019**. In fase applicativa, per quelle funzioni che hanno come *driver* la popolazione residente, al fine di attenuare le variazioni negli anni dell'andamento della popolazione, la spesa standard unitaria derivante dall'applicazione del modello di stima è stata moltiplicata per la media della popolazione residente relativa al periodo 2015-2019.

Nella seguente **tabella** sono richiamate per ciascuna funzione comunale le **Note metodologiche di riferimento** e il **peso** nella composizione del fabbisogno standard complessivo. Con la nota metodologica in esame l'**annualità di riferimento** per il calcolo dei fabbisogni standard è il **2019** per **tutte le funzioni**.

Funzioni	Nota metodologica	Peso sul fabbisogno complessivo
<b>Istruzione pubblica</b>	Aggiornamento e revisione della metodologia dei fabbisogni standard dei comuni per il <b>2023 (schema di D.P.C.M. in esame)</b>	13,09%
<b>Asili nido</b>	Aggiornamento e revisione dei fabbisogni standard dei comuni per il 2022 approvata dalla CTFS il 30 settembre 2021, adottata con il <a href="#">D.P.C.M. del 16 maggio 2022</a>	3,98%
<b>Viabilità e Territorio</b>	Aggiornamento e revisione della metodologia dei fabbisogni standard dei comuni per il 2021, approvata dalla CTFS il 30 settembre 2020, adottata con il <a href="#">D.P.C.M. del 27 luglio 2021</a>	11,84%
<b>Settore Sociale</b>		14,52%
<b>Rifiuti</b>	Revisione della metodologia dei fabbisogni standard dei comuni delle regioni a statuto ordinario per il servizio smaltimento rifiuti approvata dalla CTFS il 18 novembre 2019, adottata con il <a href="#">D.P.C.M. dell'11 dicembre 2020</a>	25,89%
<b>Funzioni generali</b>	Revisione della metodologia dei fabbisogni standard dei comuni, approvata dalla CTFS il 13 settembre 2016, adottata con il <a href="#">D.P.C.M. del 29 dicembre 2016</a>	20,68%
<b>Polizia locale</b>		6,90%
<b>Trasporto Pubblico Locale</b>		3,10%

La **nuova metodologia** riguarda, come accennato, la **funzione di istruzione pubblica** che comprende i servizi comunali relativi alla **Scuola dell'infanzia**, agli altri ordini di scuola (**primaria e secondaria di 1° e 2° grado**), al **trasporto**, alla **refezione**, all'**assistenza e trasporto disabili** e a **altri servizi complementari** come i centri estivi. La "**Popolazione residente in età compresa tra 3 – 14 anni**" è l'*output* utilizzato per la definizione della funzione di costo relativa a diverse prestazioni comunali nell'ambito dell'Istruzione pubblica e, allo stesso tempo, rappresenta la variabile che identifica il suo gruppo *client*.

La **novità della metodologia** per la determinazione del fabbisogno standard della **funzione istruzione** riguarda la stima del costo standard attraverso un **modello di tipo panel a due stadi**.

Nel **primo stadio** si stima il modello di costo unitario attraverso lo stimatore *panel* a effetti fissi che considera i dati di sei annualità; mentre nel **secondo stadio** gli effetti fissi derivanti dal primo sono messi in relazione (attraverso una regressione *cross-section*) con alcune delle **caratteristiche dei comuni** che possono considerarsi **invarianti nel tempo**, come l'appartenenza regionale, l'appartenenza a gruppi con caratteristiche simili e alcuni elementi che possono cambiare in maniera molto lenta nel tempo e in modo esogeno rispetto alle decisioni dei comuni.

Nella **nota metodologica redatta dalla SOSE** si afferma che i **vantaggi** del modello, rispetto alla sua formulazione precedente, sono: la possibilità di considerare più annualità (**più ampio campione di riferimento** per la stima); una **migliore caratterizzazione del servizio di trasporto scolastico** (il costo di riferimento per gli utenti trasportati è risultato superiore per i comuni che non presentano plessi scolastici

all'interno del proprio territorio rispetto a quelli con i plessi); una **migliore caratterizzazione del costo del lavoro** (si considera il costo del lavoro interno alla funzione, in luogo del livello delle retribuzioni del settore privato della metodologia precedente).

A seguito dell'aggiornamento metodologico, il **peso della funzione Istruzione pubblica** nella composizione del fabbisogno standard complessivo è passato **dal 13,03% al 13,09%**.

La **Nota della SOSE** riepiloga nella **tabella sottostante** le caratteristiche principali delle metodologie attualmente utilizzate per la determinazione dei fabbisogni standard delle funzioni fondamentali dei comuni.

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

## I fabbisogni standard dei Comuni

I **fabbisogni standard**, introdotti con il **decreto legislativo 26 novembre 2010, n. 216**, rappresentano le **reali necessità finanziarie di un ente locale** in base alle sue **caratteristiche territoriali** e agli **aspetti socio-demografici** della popolazione residente.

Con riferimento al **comparto comunale**, il citato decreto legislativo prevede che i fabbisogni standard siano calcolati e revisionati relativamente alle seguenti **funzioni fondamentali dei comuni delle regioni a statuto ordinario**, individuate nel decreto-legge n. 95 del 2012:

- funzioni generali di amministrazione, di gestione e di controllo;
- funzioni di polizia locale;
- funzioni di istruzione pubblica;
- funzioni nel campo della viabilità e dei trasporti;
- funzioni riguardanti la gestione del territorio e dell'ambiente e servizio Smaltimento rifiuti;
- funzioni nel settore sociale, compreso il servizio Asili nido.

I fabbisogni standard, congiuntamente alle capacità fiscali, costituiscono i parametri sulla base dei quali è ripartita una crescente quota perequativa del Fondo di solidarietà comunale (nel comparto comunale) e dei fondi perequativi per le province e le Città metropolitane.

Relativamente ai fabbisogni standard del **comparto comunale**, si ricorda che la **nota metodologica** per la determinazione dei fabbisogni e i coefficienti di riparto per ciascun comune è stata definita, in primo luogo, con il **decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri del 29 dicembre 2016**. I fabbisogni standard dei **comuni** sono stati **aggiornati**, a metodologie invariate, con il [D.P.C.M. 22 dicembre 2017](#) e con il [D.P.C.M. 18 aprile 2019](#). Il [D.P.C.M. 5 marzo 2020](#) ha **aggiornato i fabbisogni standard** per il servizio degli **Asili nido** e la funzione del **Trasporto pubblico locale**. Con il [D.P.C.M. 11 dicembre 2020](#) è stata **aggiornata la metodologia di calcolo dei fabbisogni standard** relativi al servizio di **smaltimento rifiuti** dei comuni delle regioni a statuto ordinario. Il [D.P.C.M. 27 luglio 2021](#) ha aggiornato i fabbisogni standard utilizzati per calcolare i coefficienti di riparto del Fondo di solidarietà comunale per il 2021, provvedendo alla **revisione della metodologia di calcolo** relativamente alle due funzioni **Viabilità e territorio** e **Settore sociale, al netto dei servizi per asili nido**. Da ultimo, il [D.P.C.M. 16 maggio 2022](#) ha aggiornato i fabbisogni standard utilizzati per calcolare i coefficienti di riparto del Fondo di solidarietà

comunale per il 2022, provvedendo alla **revisione della metodologia di calcolo** relativamente al servizio **Asili nido**.

## Il Fondo di Solidarietà Comunale e i criteri di riparto

I **fabbisogni standard**, congiuntamente alle capacità fiscali, sono **funzionali al riparto delle risorse di carattere perequativo** destinate al **finanziamento degli enti locali**. Il **comparto comunale** è quello in cui è stato intrapreso in modo più netto il percorso di **attuazione del federalismo fiscale**, con il superamento del sistema di finanza derivata e l'attribuzione di una maggiore autonomia di entrata e di spesa ai comuni, ai sensi del [decreto legislativo n. 23 del 2011](#). I tradizionali trasferimenti erariali sono stati sostituiti - ai fini del finanziamento delle funzioni comunali - con entrate proprie (**tributi propri**), **compartecipazioni** al gettito di tributi erariali e gettito, o quote di gettito, di tributi erariali, addizionali a tali tributi, e con risorse di carattere **perequativo**.

Il **Fondo di solidarietà comunale** – istituito in sostituzione dell'originario Fondo sperimentale riequilibrio previsto dal [decreto legislativo n. 23 del 2011](#) - costituisce il fondo per il finanziamento dei comuni. La sua **dotazione annuale è definita per legge** ed è **alimentata anche con una quota del gettito IMU** di spettanza dei comuni stessi e da un contributo statale, le cui **risorse vengono distribuite** con funzioni sia di **compensazione** delle risorse attribuite in passato sia di **perequazione**, in un'ottica di progressivo abbandono della spesa storica.

La quota di IMU destinata ad alimentare il Fondo (originariamente quantificata in 4.717,9 milioni di euro) e l'importo di 1.883,5 milioni di contributo statale hanno costituito l'ammontare iniziale del Fondo nel 2013. Il sistema di esenzioni IMU e TASI, introdotto con la [legge n. 208 del 2015](#), ha comportato la costituzione all'interno del Fondo di solidarietà comunale di una **quota c.d. "ristorativa"** (quantificata in 3.767,5 milioni annui a decorrere dal 2016) atta a garantire, nell'ambito del Fondo, le risorse necessarie a compensare i comuni della relativa perdita di gettito. La **quota di IMU** di spettanza dei comuni, da versare all'entrata del bilancio dello Stato nei singoli esercizi, che alimenta il Fondo è stata pertanto ridimensionata a circa **2.768,8 milioni** (in luogo dei 4.717,9 milioni prima previsti). Tale quota di alimentazione del Fondo attualmente a carico dei comuni corrisponde al **22% del gettito IMU** ad aliquota di base.

La disciplina di alimentazione e di ripartizione del Fondo di solidarietà comunale è contenuta all'art. 1, commi 448-452, della [legge n. 232 del 2016](#).

Il **sistema di perequazione** nella distribuzione delle risorse del Fondo di solidarietà comunale è stato **avviato nel 2015** – per i soli comuni delle regioni a statuto ordinario – sulla base del criterio della **differenza tra i fabbisogni standard e delle capacità fiscali**. La normativa vigente prevede un **aumento progressivo** negli anni della percentuale di risorse da distribuire tra i comuni con i criteri perequativi, in coerenza con un principio di **gradualità nella sostituzione del modello basato sulla spesa storica**. Il percorso di progressione del meccanismo perequativo, come definito, da ultimo, dall'art. 57, comma 1, del [decreto-legge n. 124 del 2019](#), prevede un **incremento del 5% annuo** della **quota** di Fondo da distribuire su base **perequativa** (a partire dalla percentuale del 45% fissata per il 2019), con il raggiungimento del **100% della perequazione nell'anno 2030**.

Per il **2023**, la quota da ripartire secondo il criterio perequativo corrisponde al **65%** della dotazione del FSC.

Anche la **capacità fiscale perequabile dei comuni** delle regioni a statuto ordinario è prevista in **progressivo aumento**, sino a raggiungere il valore del **100%** a decorrere dall'anno **2029**, e determinata per il **2023** nella misura del **70%** (c.d. target perequativo).

Il progressivo rafforzamento della componente perequativa ha peraltro comportato **alcune distorsioni nella redistribuzione delle risorse del Fondo**, che hanno richiesto la previsione di **meccanismi correttivi** in grado di contenere il differenziale di risorse assegnate con la perequazione, rispetto a quelle storiche di riferimento, soprattutto nei comuni di minori dimensioni.

Sull'applicazione del sistema di perequazione hanno inciso, peraltro, in maniera determinante, i **tagli** delle risorse del Fondo determinati dalle misure di finanza pubblica, poste a carico dei comuni, sulla base dei principi del coordinamento della finanza pubblica, che hanno, di fatto, annullato la originaria componente verticale di risorse, finanziata dallo Stato, destinata alla perequazione. Tolta la quota ristorativa delle minori entrate IMU-TASI, la dotazione del Fondo risultava alimentata esclusivamente dai comuni attraverso il gettito dell'IMU; pertanto, l'applicazione dei criteri perequativi nella ripartizione del Fondo ha funzionato, in sostanza, **fino al 2020**, come un meccanismo di **redistribuzione "orizzontale" delle risorse**.

A partire dalla legge di bilancio **2020**, la dotazione del Fondo è stata nuovamente incrementata con **risorse statali aggiuntive**, che hanno ricostituito, nell'ambito del Fondo di solidarietà comunale, una quota di risorse di carattere "verticale" destinate al sistema di perequazione. Tuttavia, la gran parte di queste risorse incrementalmente è **vincolata** allo sviluppo di alcune **specifiche funzioni fondamentali in ambito sociale**, quali il potenziamento dei **servizi sociali**, il potenziamento del servizio **asili nido** e del **trasporto scolastico di alunni con disabilità**, e vengono ripartite tra i comuni tenendo conto dei **fabbisogni standard** per le funzioni "Servizi sociali", "Asili nido" ed "Istruzione". Le risorse sono tuttavia vincolate al

raggiungimento di determinati livelli di servizi offerti, c.d. **obiettivi di servizio**, con la previsione del recupero delle somme che risultassero non destinate ad assicurare l'obiettivo stabilito.

Per il **riparto** del Fondo di solidarietà comunale è previsto un **decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri**, da emanare con cadenza annuale **previo accordo** da sancire in sede di **Conferenza Stato-città ed autonomie locali** e, dal 2020, **previo parere tecnico** della **Commissione tecnica per i fabbisogni standard** (previsto dall'articolo 57-*quinquies*, comma 2, del [decreto-legge n. 124 del 2019](#)).

I **criteri di ripartizione** del Fondo di solidarietà comunale sono definiti dal [comma 449 dell'art. 1 della legge n. 232/2016](#), e successive modificazioni. A tal fine, la norma distingue tra le diverse componenti del Fondo:

- la componente "**ristorativa**", circa 3,8 miliardi di euro, destinata al ristoro del minor gettito derivante ai comuni per le esenzioni e le agevolazioni **IMU e TASI**, previste dalla legge di stabilità 2016, che viene ripartita tra i comuni in base al gettito effettivo IMU e TASI relativo all'anno 2015;
- la componente "**tradizionale**" destinata al **riequilibrio delle risorse storiche**, che viene ripartita tra i comuni delle RSO in parte con **criteri di tipo compensativo** ed in parte secondo **criteri di tipo perequativo**, sulla base della differenza tra le capacità fiscali ed i fabbisogni standard, come **approvati** entrambi dalla Commissione tecnica per i fabbisogni standard (**CTFS**). Il riparto del FSC per i comuni delle Regioni Sicilia e Sardegna si basa ancora esclusivamente sul criterio di compensazione delle risorse storiche. Si rammenta che dall'anno 2021, ai fini del riparto del FSC, per il calcolo della differenza tra capacità fiscali e fabbisogni standard, si effettua la **neutralizzazione** completa degli effetti generati dalla **componente rifiuti** secondo quanto deciso con parere unanime dalla CTFS nella seduta del 13 ottobre 2020;
- **somme destinate a finalità correttive della ripartizione** del Fondo, per effetto del meccanismo della perequazione, per contenere il differenziale di risorse rispetto a quelle storiche di riferimento.

La normativa vigente prevede un **primo correttivo** (comma 450, [legge n. 232/2016](#)) che si attiva nel caso in cui i criteri perequativi di riparto determinano una variazione della dotazione netta del Fondo spettante a ciascun comune, in rapporto alle risorse storiche di riferimento, superiore/inferiore al +/- 4 per cento e consiste sostanzialmente in una redistribuzione di risorse dai comuni che registrano un incremento del fondo superiore al 4% verso i comuni che registrano una riduzione superiore al 4%. Un **secondo correttivo** (comma 449, lett. d-bis) prevede l'attribuzione di un accantonamento costituito nel FSC nel limite massimo di 25 milioni di euro annui, a favore degli enti che presentano, dopo l'applicazione del primo correttivo, ancora variazioni negative rispetto all'anno precedente. Un **correttivo specifico** è previsto dal 2020, nel limite massimo di 5,5 milioni di euro annui, in favore dei **piccoli comuni** con meno di 5.000 abitanti che presentano, successivamente all'applicazione dei predetti correttivi, un valore negativo del Fondo di solidarietà. A esigenze di **correzione nel riparto** del FSC sono, infine, destinate le risorse incrementalmente assegnate al fondo dalla legge di **bilancio per il 2020** (comma 849, [legge n. 160/2019](#)), quale progressivo reintegro delle somme a suo tempo decurtate al Fondo a titolo di concorso alla finanza pubblica, ai sensi dell'[art. 47 del D.L. n. 66/2014](#), nell'importo di 100 milioni di euro per il 2020, 200 milioni per il 2021, 300 milioni per il 2022, 380 milioni nel 2023 e di 560 milioni a decorrere dal 2024, quale reintegro totale.

- **somme destinate al finanziamento delle funzioni fondamentali in ambito sociale**, finalizzate al potenziamento e allo **sviluppo dei servizi sociali comunali**, al potenziamento degli **asili nido** nonché all'incremento del **numero di studenti disabili**, frequentanti la scuola dell'infanzia, primaria e secondaria di 1° grado, privi di autonomia, a cui viene fornito il **trasporto per raggiungere la sede scolastica**. Tali risorse, inserite nell'ambito del Fondo di solidarietà comunale dalla legge di bilancio per il 2021 e rafforzate dalla legge di bilancio per il 2022, vengono ripartite tra i comuni sulla base di **criteri perequativi** espressamente indicati dalla norma, che fanno riferimento ai **fabbisogni standard** per le funzioni "Servizi sociali", "Asili nido" ed "Istruzione".

### **La sentenza n. 71 del 2023 della Corte costituzionale e il monito al legislatore sulle risorse del Fondo di Solidarietà Comunale con vincoli di destinazione**

Con riguardo a quest'ultima componente del Fondo di solidarietà comunale, si rammenta che le **disposizioni della legge di bilancio 2022** che hanno **incrementato la dotazione del Fondo** (art. 1, commi 172, 174, 563 e 564 [legge n. 234 del 2021](#)) sono state recentemente **impugnate** dalla regione Liguria davanti alla **Corte costituzionale**. La questione di legittimità costituzionale si focalizzava proprio sulla circostanza che le norme impugnate prevedessero **vincoli di destinazione delle risorse aggiuntive** stanziare nel Fondo, consistenti nel **finanziamento di specifiche funzioni fondamentali** dei Comuni, determinando altresì specifici obiettivi di servizio da conseguire e prevedendo l'attivazione di un sistema di monitoraggio e rendicontazione dell'utilizzo delle risorse e di verifica del raggiungimento dei predetti obiettivi. Attraverso la proposizione della questione, la regione ricorrente mirava, pertanto, all'eliminazione dei vincoli di destinazione apposti all'utilizzo delle maggiori risorse stanziare nel FSC, al fine di destinare le stesse alla perequazione verticale, ripartendole tra i comuni in base alla differenza tra le capacità fiscali e i fabbisogni standard, conformemente a quanto previsto dall'[articolo 119, terzo comma, Costituzione](#).

La Corte, con [sentenza n. 71 del 2023](#), ha dichiarato le **questioni di legittimità costituzionale inammissibili**, in considerazione del "ventaglio di soluzioni", a disposizione del legislatore, parimenti idonee a rimediare al *vulnus* costituzionale denunciato.

La **Corte**, tuttavia, ha rivolto un **monito al legislatore** per un urgente **intervento di riforma della normativa impugnata**, in quanto una **soluzione perequativa ibrida non è coerente con l'articolo 119 della Costituzione**. La Corte, in particolare, ha **stigmatizzato la coesistenza**, all'interno del **Fondo di solidarietà comunale**, di risorse riconducibili alla **tradizionale perequazione ordinaria** - strutturata senza alcun vincolo di destinazione, in conformità alla valorizzazione dell'autonomia finanziaria degli enti locali costituzionalmente riconosciuta e garantita - e

**componenti perequative speciali**, riconducibili anche al [quinto comma dell'articolo 119 Costituzione](#), il quale prevede la possibilità, per lo Stato, di effettuare "interventi speciali", diretti soltanto a determinati enti territoriali, assegnando "risorse aggiuntive" con vincolo di destinazione quando lo richiedano la coesione e la solidarietà sociale, la rimozione di squilibri economici e sociali o l'effettivo esercizio dei diritti della persona.

Questa seconda tipologia di componenti perequative del FSC configura, dunque, all'interno di tale Fondo, un finanziamento non più diretto a colmare le differenze di capacità fiscale tra enti locali, bensì a raggiungere determinati livelli essenziali e obiettivi di servizio in alcune funzioni fondamentali.

La Corte, nella citata pronuncia, ha ritenuto tale circostanza "un'ibridazione estranea al disegno costituzionale dell'autonomia finanziaria, il quale, a tutela dell'autonomia degli enti territoriali, mantiene necessariamente distinte le due forme di perequazione"; sicché, nell'unico fondo perequativo relativo ai comuni esistente ai sensi dell'[art. 119, terzo comma, Cost.](#), non possono innestarsi componenti perequative riconducibili al quinto comma della disposizione costituzionale, che devono trovare, invece, **distinta, apposita e trasparente allocazione in altri fondi** a ciò dedicati. La **Corte** ha quindi **invitato il legislatore a intervenire tempestivamente** al fine di superare questa soluzione perequativa ibrida.

## Il riparto del Fondo di Solidarietà Comunale per l'anno 2023

Con riguardo al **Fondo di solidarietà comunale**, si segnala che il **riparto** delle relative **risorse** per l'anno **2023** è stato già definito con il [D.P.C.M. 13 giugno 2023](#), per un totale complessivo di **6.880,5 milioni** di euro.

La quota del Fondo destinata al riequilibrio delle risorse storiche è stata distribuita tra i comuni delle Regioni a statuto ordinario secondo l'applicazione del meccanismo standard di riparto, sulla base della differenza tra le **capacità fiscali** ed i **fabbisogni standard (qui in esame)**, come **entrambi approvati dalla Commissione tecnica per i fabbisogni standard nella seduta del 27 febbraio 2023**, come previsto dall'articolo 3 del DPCM 13 giugno 2023.

Riguardo alla stima della **capacità fiscale** per i singoli comuni delle RSO per il 2023, si rinvia allo **schema di decreto A.G. 83, anch'esso attualmente all'esame della Commissione** per il federalismo fiscale (*cf. dossier di analisi dell'A.G. 83*).

Per l'anno 2023 - in base alla [Nota metodologica](#) recante le modalità di alimentazione e di riparto del Fondo di Solidarietà Comunale 2023 - il **meccanismo perequativo** di riparto si è applicato su una **dotazione del FSC per i comuni delle RSO** pari a **1.880,5 milioni** di euro - tolta la componente compensativa dei minori introiti IMU-TASI, pari a 3.817,9 milioni di euro - che è stata divisa in **due quote**:

- la prima quota, pari a **658,2 milioni** di euro, corrispondente al **35%** della dotazione, ripartita secondo il criterio di **compensazione delle risorse storiche**;
- la seconda quota, pari a **1.222,3 milioni**, corrispondente al **65%** della dotazione, ripartita secondo il **criterio perequativo** in base alla **differenza tra capacità fiscale e fabbisogni standard**.

Ai fini del riparto del FSC 2023 la **capacità fiscale perequabile** dei **comuni delle RSO** è determinata nella misura del **70%**.

Il riparto della **quota del Fondo** destinata ai **comuni della Regione Siciliana e della Sardegna**, pari a **466,8 milioni**, si basa ancora **esclusivamente** sul criterio della compensazione delle **risorse storiche**.

Considerando gli interventi correttivi previsti dalla normativa vigente, la **dotazione finale del FSC** per l'anno **2023 - al netto dell'accantonamento di 7 milioni** di euro effettuato ai sensi dell'art. 1, comma 452, della legge n. 232 del 2016, che resta nella disponibilità del Ministero dell'interno per eventuali conguagli - risulta così costituita: **6.118,5 milioni per i comuni delle RSO**, circa **755 milioni per i comuni della Sicilia e della Sardegna**, per un totale complessivo di 6.873.513.368 euro.

Si segnala peraltro che per l'**adozione del DPCM** di ripartizione del **Fondo di solidarietà comunale** per l'anno **2023, non è stato raggiunto l'Accordo** in sede di **Conferenza Stato-città ed autonomie locali**, previsto dalla normativa vigente (art. 1, comma 451, legge n. 232 del 2016). Nella [seduta del 18 aprile 2023](#), la Conferenza Stato-città ha, infatti, ha preso atto del **parere negativo espresso all'ANCI** - cui ha aderito anche l'**UPI** - sulla determinazione e sul riparto del FSC 2023, come descritti nella Nota metodologica trasmessa dal Ministero dell'interno ed approvata dalla Commissione tecnica per i fabbisogni standard il 27 febbraio 2023. La normativa vigente prevede, in caso di mancato accordo, che il decreto del Presidente del Consiglio dei ministri sia comunque emanato.

### Senato: Dossier n. 168

Camera: n. 85

17 ottobre 2023

Senato	Servizio Studi del Senato Ufficio ricerche nei settori economico e finanziario	Studi1@senato.it - 066706-2451	✉ SR_Studi
Camera	Servizio Studi Dipartimento Bilancio	st_bilancio@camera.it - 066760-2233	✉ CD_bilancio