



Nota per la Conferenza Stato-Città e autonomie locali del 27 luglio 2022

Punto 1) Problematiche dell'attuazione del federalismo fiscale per gli enti locali, anche in connessione con il parere ANCI favorevole alle modalità di rendicontazione delle risorse aggiuntive per i servizi sociali comunali

Il parere favorevole che l'Anci ha accordato al provvedimento relativo alle modalità di rendicontazione e monitoraggio delle risorse assegnate a fini di potenziamento dei servizi sociali 2022 **non cancella le perplessità** e le esigenze di aggiustamento, anche normativo, che l'Anci ha in diverse occasioni sollevato, da ultimo in sede di istruttoria tecnica presso la Commissione tecnica per i fabbisogni standard. **Questo documento riprende i punti critici di natura generale** (tagli di risorse attesi per il 2023 a legislazione vigente) e **quelli più specifici** riguardanti la perequazione e l'incentivazione *verticale* dei servizi sociali comunali e di altri ambiti di rilevanza sociale.

1. Perequazione e rischi di nuovi tagli

Il provvedimento si iscrive in un nuovo approccio che caratterizza dallo scorso anno il processo di perequazione delle risorse nel comparto dei Comuni. I segnali di innovazione registrati tra il 2020 e il 2021, con particolare riferimento al potenziamento della funzione "Servizi sociali" dei Comuni, si sono arricchiti dal 2022 con ulteriori interventi di indubbio rilievo anche finanziario attraverso il finanziamento dell'incremento di posti negli asili nido comunali e nel trasporto scolastico di studenti con disabilità, nonché con l'estensione ai Comuni della Sicilia e della Sardegna del sostegno al potenziamento degli stessi servizi sociali. Si tratta di interventi pluriennali che vedono una crescita progressiva di altrettante quote dedicate del Fondo di solidarietà comunale (FSC), fino al 2030 nel caso dei servizi sociali, fino al 2027 nel caso degli asili nido e del trasporto scolastico studenti con disabilità.

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

Si tratta di una evidente inversione di tendenza, anche sotto il profilo delle risorse correnti, rispetto al passato, che ha visto tra il 2010 e il 2015 un'intensità senza precedenti di tagli alle risorse e restrizioni finanziarie: 9 mld. di euro di tagli e oltre 3 mld. di maggiori restrizioni finanziarie attraverso l'inasprimento delle regole del patto di stabilità interno. Tra il 2017 e il 2020, la principale area di ripresa della contribuzione a favore degli enti locali è stata circoscritta ai contributi agli investimenti, mentre con gli interventi intrapresi tra il 2020 e il 2022 si riconosce l'esigenza di un supporto statale al superamento di dualismi territoriali nella dotazione di servizi locali non risolvibili attraverso la mera redistribuzione di risorse invariate.



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

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

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

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

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

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



mln. nel 2024. L'aumento di 30 mln. non potrà concorrere in modo adeguato nel 2023 ad assicurare l'assenza di riduzioni del FSC dovute alla prosecuzione della perequazione a favore dei Comuni meno dotati.

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

2. Il potenziamento dei servizi sociali comunali, opportunità e esigenze di aggiustamento

Nel merito del provvedimento oggi oggetto di approvazione, va anzitutto ricordato che la CTFS ha sviluppato la propria attività recente in nuovi e complessi compiti in precedenza esclusi dal proprio campo d'azione, quali **la quantificazione di obiettivi di servizio**, una sorta di passaggio intermedio verso la determinazione di livelli essenziali delle prestazioni (LEP), **e dei correlati fabbisogni aggiuntivi** nei diversi territori. Un'operazione, alla quale Anci ha attivamente partecipato anche attraverso IFEL, ben diversa dal riparto di risorse date e che deve assicurare il più stretto collegamento tra gli obiettivi e i fabbisogni aggiuntivi, da un lato, e una coerente quantificazione delle risorse, dall'altro.

Questo collegamento è avvenuto in modo molto chiaro, compatibilmente con la qualità dei dati disponibili, per ciò che riguarda i fondi **per gli asili nido e per il trasporto scolastico studenti disabili**.

Nel caso del potenziamento dei servizi sociali il collegamento tra fabbisogni aggiuntivi e risorse è più debole ed è quindi più incerto l'esito del processo di incentivazione. Le risorse aggiuntive (+651 mln. in un decennio) sono assegnate per legge *"in proporzione dei coefficienti dei fabbisogni standard"* della funzione sociale revisionati nel 2020, a prescindere dalla misurazione dei fabbisogni aggiuntivi (quelli dei circa 3mila comuni con spesa inferiore al rispettivo livello di fabbisogno standard). Questo metodo esalta la coerenza con i nuovi coefficienti di riparto frutto della revisione metodologica, ma rimanda di fatto la definitiva valutazione della politica di incentivazione adottata al prossimo decennio, quando le risorse aggiuntive e la revisione avranno dispiegato i propri effetti. Nel corso del processo, invece, a parità di distanza da un livello di spesa considerato come obiettivo, le risorse aggiuntive accordate a due enti possono risultare molto diverse tra loro in quanto determinate unicamente dal rispettivo coefficiente di riparto del fabbisogno standard sociale e non dal fabbisogno aggiuntivo necessario per il raggiungimento dell'obiettivo. In estrema sintesi, **non viene finanziato direttamente il gap di servizi** comunque rilevato attraverso la differenza *fabbisogni meno spesa*, finendo per privilegiare un equilibrio più uniforme di lungo periodo.

Una modifica al dispositivo di incentivazione sui servizi sociali potrebbe accentuare l'efficacia dell'intervento, considerando che tra il 2023 e il 2030 saranno assegnate



risorse per circa il 60% dei 651 milioni complessivamente introdotti nel FSC. Un più mirato orientamento di queste risorse permetterebbe anche di valutare con maggior tempestività gli effetti territoriali dell'intervento. A questo proposito, non va sottovalutato il fatto che **l'effetto monetario dei nuovi coefficienti di riparto della funzione "Servizi sociali" è esposto alle variazioni del FSC**, che possono avere anche segno diverso tra un anno e l'altro, nonché risultare meno incisive per la rigidità dei bilanci di molti enti in condizioni di tensione finanziaria (disavanzi, oneri del debito, personale, ecc.).

Tale problema risulta quest'anno aggravato dal **depotenziamento della clausola** di salvaguardia applicata nel 2021, **che impediva di chiedere ai Comuni di rendicontare risorse che non fossero concretamente riscontrate come aggiuntive sul FSC**. Un certo numero di Comuni (circa 1.300 di cui circa 400 in misura più significativa) è chiamato a rendicontare somme maggiori del valore incrementale del FSC 2022 rispetto al 2020; **nei casi di maggiore incidenza questa "rendicontazione aggiuntiva" supera i 4 euro/abitante** e coinvolge proprio enti di medie e grandi dimensioni del centro-sud che dovrebbero essere messi in grado di assicurare rilevanti avanzamenti nell'offerta di servizi sociali.

Nonostante queste perplessità l'Anci ha ritenuto di dare corso con il proprio parere favorevole al provvedimento che ha comunque il pregio di erogare risorse significative in un campo critico come i servizi sociali territoriali sul quale sono in corso diversi interventi anche in ambito PNRR.

3. Alcuni aspetti critici della perequazione

Restano da affrontare alcuni punti critici del processo perequativo, che di seguito si riassumono sinteticamente:

- a) la scarsa considerazione delle **difficoltà dei piccoli Comuni**, in particolare di quelli appartenenti ad aree interne e in calo demografico, che il meccanismo di calcolo dei fabbisogni – necessariamente ancorato al fattore popolazione – tende a penalizzare, con il rischio che lo spopolamento induca una accelerazione del fenomeno stesso in un circolo vizioso certamente da interrompere. **Il contributo di 50 mln.** di euro previsto dalla legge di bilancio per il solo 2022 (che ha beneficiato circa 1000 piccoli Comuni) **deve essere stabilizzato e incluso nel FSC per costituire un contrasto strutturale al peso eccessivo della popolazione per questa fascia di enti;**
- b) la rincorsa all'ultimo dato più aggiornato che, pur comprensibile, rischia di produrre una **eccessiva volatilità dei segnali dovuti al continuo cambio dei diversi fattori che concorrono al riparto annuale del FSC**: i fabbisogni e le capacità fiscali in primo luogo. Anci ritiene opportuno **fissare per un periodo pluriennale (di massima un triennio) i coefficienti di riparto**, così da stabilizzare le aspettative degli operatori comunali, limitando le variazioni alla crescita annuale delle percentuali di risorse considerate. Questa innovazione avrebbe inoltre il pregio di **diminuire gli oneri di compilazione dei questionari SOSE-IFEL (attualmente annuale per consuetudine e non per obbligo normativo)**, che spesso alimentano un mercato della consulenza del tutto evitabile, limitandoli ai casi di correzione di errori che comportano variazioni lievi per la generalità dei Comuni. Un obiettivo che va perseguito anche con la **maggior valorizzazione delle cd "fonti ufficiali" (ISTAT, dati ministeriali)**, che possono sostituire diverse parti del questionario.



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

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

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

- d) con la legge di bilancio per il 2021 si è dato concreto avvio al processo di riordino dei **meccanismi di finanziamento del comparto delle Città metropolitane** e delle Province. La legge prevedeva dal 2022 la definizione di due fondi distinti, a partire dalla quantificazione dei fabbisogni standard e delle capacità fiscali. Si tratta di un'innovazione rilevante, che ha messo in luce **uno squilibrio di oltre 300 milioni mln. di euro per le sole Città metropolitane**, dovuto al pesantissimo onere di contribuzione obbligatoria allo Stato per via dei tagli dello scorso decennio. Uno sbilancio che enti attualmente finanziano attraverso l'utilizzo distorto dello sforzo fiscale, con applicazione al massimo di tutte le aliquote delle entrate proprie. **Gli stanziamenti aggiuntivi previsti dalla legge di bilancio per il 2022 colmano però poco più della metà di questo squilibrio**, garantendo risorse fresche per 159 milioni di euro **e in un arco di tempo molto lungo**. Pertanto, nonostante le evidenze che la ricostruzione analitica di fabbisogni, risorse proprie e trasferimenti statali (nel complesso di segno negativo), **le disponibilità finanziarie sono largamente insufficienti e in particolare nei primi anni hanno valore poco più che simbolico: 21 milioni di euro nel 2022, 26,5 mln. nel 2023.**

Infine, una ulteriore osservazione va riservata al fatto che **il modello di finanziamento incentivante introdotto nel FSC è in larga prevalenza vincolato al raggiungimento di specifici obiettivi**. Questo approccio ha caratterizzato ampia parte della ripresa dei



finanziamenti correnti ai Comuni e ha consentito di decidere incrementi significativi di risorse di fatto vincolati.

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

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

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

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

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

Appare evidente che nei prossimi anni **il sistema perequativo dovrà trovare un assestamento più convergente sui due cardini costituzionali** essenziali: quello del citato articolo 119 Cost, comma 4, riguardante il **fondo perequativo generale e senza vincolo di destinazione**, necessariamente finanziato dallo Stato, e **il comma 6 dello stesso articolo 119** che prevede **"interventi speciali in favore di determinati Comuni, Province, Città metropolitane e Regioni"**, in questo caso correttamente ed **esplicitamente finalizzati allo "sviluppo economico, la coesione e la solidarietà sociale, per rimuovere gli squilibri economici e sociali, per favorire l'effettivo esercizio dei diritti della**



persona, o per provvedere a scopi diversi dal normale esercizio delle loro funzioni”, cui destinare apposite risorse aggiuntive e vincolate.

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