

**COMMISSIONE PARLAMENTARE
PER IL CONTRASTO DEGLI SVANTAGGI
DERIVANTI DALL'INSULARITÀ**

RESOCONTO STENOGRAFICO

INDAGINE CONOSCITIVA

16.

SEDUTA DI MERCOLEDÌ 28 FEBBRAIO 2024

PRESIDENZA DELLA VICEPRESIDENTE ANTONELLA ZEDDA

INDICE

	PAG.		PAG.
Sulla pubblicità dei lavori:		D'Orlando Elena, <i>Presidente della Commissione tecnica per i fabbisogni standard</i>	3, 11, 12, 15
Zedda Antonella, <i>presidente</i>	3	Nicita Antonio (PD-IDP)	10
Audizione di rappresentanti della Commissione tecnica per i fabbisogni standard, nell'ambito dell'indagine conoscitiva sull'individuazione degli svantaggi derivanti dalla condizione d'insularità e sulle relative misure di contrasto:		Stradiotto Marco, <i>Responsabile dei rapporti di Sogei S.p.A. con la Commissione tecnica per i fabbisogni standard</i>	9, 12, 14
Zedda Antonella, <i>presidente</i>	3, 9, 10, 11, 15	Russo Raoul (FDI)	12, 14
		ALLEGATO: Relazione della professoressa Elena D'Orlando, Presidente della Commissione tecnica per i fabbisogni <i>standard</i> ...	16

PAGINA BIANCA

PRESIDENZA DELLA VICEPRESIDENTE
ANTONELLA ZEDDA

La seduta comincia alle ore 15.05.

Sulla pubblicità dei lavori.

PRESIDENTE. Buongiorno a tutti. Avverto che la pubblicità dei lavori della seduta odierna sarà assicurata anche mediante l'attivazione degli impianti audiovisivi a circuito chiuso e la trasmissione diretta sulla *web-tv* della Camera dei deputati.

(Così rimane stabilito).

Audizione di rappresentanti della Commissione tecnica per i fabbisogni *standard*, nell'ambito dell'indagine conoscitiva sull'individuazione degli svantaggi derivanti dalla condizione d'insularità e sulle relative misure di contrasto.

PRESIDENTE. L'ordine del giorno reca l'audizione di rappresentanti della Commissione tecnica per i fabbisogni *standard*, nell'ambito dell'indagine conoscitiva sull'individuazione degli svantaggi derivanti dalla condizione d'insularità e sulle relative misure di contrasto.

Avverto che è presente Elena D'Orlando, Presidente della Commissione tecnica per i fabbisogni *standard*, accompagnata da Marco Stradiotto, responsabile relazioni istituzionali e comunicazione di SOGEI S.p.A. È in collegamento da remoto Francesco Porcelli, professore associato di economia politica presso l'Università degli Studi di Bari « Aldo Moro ».

Ringrazio i nostri ospiti per la disponibilità a intervenire all'odierna seduta e do

subito la parola a Elena D'Orlando, Presidente della Commissione tecnica per i fabbisogni *standard*.

ELENA D'ORLANDO, *Presidente della Commissione tecnica per i fabbisogni standard*. Signora Presidente, onorevoli componenti della Commissione parlamentare per il contrasto degli svantaggi derivanti dall'insularità, innanzitutto ringrazio per l'attenzione che avete riservato alla nostra Commissione nell'ambito di questa indagine conoscitiva.

È un'indagine conoscitiva importante, perché la vostra Commissione ha il compito di svolgere un'attività istruttoria e di proposta, da un lato, per valorizzare le peculiarità delle isole e, dall'altro, per proporre quelle cosiddette « azioni positive » che consentano di compensare, per l'appunto, gli svantaggi derivanti dell'insularità, in attuazione del generale principio di eguaglianza sostanziale, di cui l'articolo 119, comma 6, della Costituzione rappresenta una puntuale declinazione.

Permettetemi, come studiosa di diritto pubblico particolarmente sensibile alla dimensione comparata ed europea, di sottolineare come il riconoscimento costituzionale della fattispecie dell'insularità nel nostro ordinamento sia un fatto molto rilevante. Questo riconoscimento riprende, ma al tempo stesso anche valorizza in modo più specifico quanto già previsto in origine dai costituenti, quindi si pone in linea con una tendenza propria non solo tradizionalmente del diritto internazionale, ma anche del diritto europeo, che trova anche significativi riscontri negli ordinamenti di diversi Stati membri.

Per dare attuazione al novellato comma 6 dell'articolo 119 servono soluzioni normative adeguate, almeno parzialmente inedite, probabilmente. Un'operazione non sem-

plice, ma che può essere agevolata dal fatto di collocarsi in una fase di attuazione del dettato costituzionale cruciale e da tempo attesa. Mi riferisco, in particolare, all'attuazione del cosiddetto « federalismo fiscale », che è delineato dall'articolo 119, dai commi 1 e 5, che sappiamo essere anche una specifica *milestone* del PNRR, annoverata tra le riforme abilitanti, che, in quanto tale, testualmente, non rende più differibile la determinazione dei cosiddetti « LEP » e relativi costi e fabbisogni *standard*.

Tra l'altro, sul rapporto proprio tra attuazione del federalismo fiscale e territori insulari insiste anche il *dossier* a suo tempo predisposto dal Servizio studi del Senato.

Il tema oggetto dell'indagine è complesso, per una serie di motivi. Innanzitutto perché, da un lato, è necessario — come ci dice il comma 6 dell'articolo 119 — cogliere le peculiarità delle isole. Le peculiarità delle isole derivano sicuramente da dati di carattere socio-economico, che sono ben fotografati da studi di settore, già posti all'attenzione di questa Commissione, ma anche da profili — diciamo così — più immateriali, di tipo identitario, storici, etnico-linguistici, antropologico-culturali, che sono difficilmente misurabili, se vogliamo, ma non per questo sono meno importanti. Ricordo solo che proprio questi aspetti hanno concorso, in sede costituente, al riconoscimento dell'autonomia speciale alle due isole maggiori.

Altro elemento di complessità deriva dal fatto che, quando ragioniamo di svantaggi, dobbiamo depurare questo concetto da tutto ciò che non è connesso alla condizione di insularità, sia nel momento in cui andiamo concretamente a individuare l'ambito materiale degli interventi compensativi o correttivi sia nel momento in cui andiamo a quantificare i relativi costi e fabbisogni. Da questo punto di vista, mi pare sia necessario un approccio assolutamente *inter* e multidisciplinare.

Infine, un ulteriore elemento di complessità è dato dal fatto che, quando si ragiona di interventi da realizzare sul piano della legislazione, dell'amministrazione, questi interventi vanno calati tanto su regioni quanto su comuni e, tra l'altro, tanto in

ordinamenti regionali di tipo speciale quanto con riferimento a enti locali che stanno in regioni ordinarie. Questo fatto non è secondario, perché sappiamo bene che il quadro di riparto delle funzioni e anche il modello di relazioni finanziarie tra lo Stato e le autonomie cambiano nei due casi.

Ciò premesso, andrei dritta al punto. Non farei preamboli di carattere generale. Quello che mi preme è incentrarmi soprattutto sul ruolo e sulle competenze della nostra Commissione, soprattutto sul lavoro svolto, con l'aiuto di SOSE, ora SOGEL, proprio sul versante costi e fabbisogni *standard* degli enti locali, che penso possano presentare profili di interesse per questa Commissione.

Dicevo poc'anzi con un membro della Commissione qui presente che, certo, questo è un argomento parzialmente nuovo per il Parlamento. Lo è parzialmente anche per la nostra Commissione. Per cui, penso che in questa prima fase la cosa più utile sia definire un terreno di lavoro comune sul quale, poi, iniziare a dialogare e in relazione al quale affinare le nostre metodologie in modo funzionale alle vostre esigenze.

Molto brevemente, che cosa fa la Commissione tecnica per i fabbisogni *standard*? Qual è il suo ruolo? Il suo ruolo lo capiamo se ci soffermiamo sulle due principali caratteristiche che ha il nostro modello di stato regionale riguardo ai rapporti finanziari. È un modello — diciamo così — a maglie larghe, che necessita di un'attuazione tramite diverse fonti normative di rango diverso, che spesso richiedono proprio il supporto di una componente tecnica a completamento della decisione politica.

Altra caratteristica dipende, poi, dal fatto che — come sappiamo — nel nostro ordinamento mancano dei meccanismi che innestino in modo sistematico gli interessi dei territori nei processi decisionali dello Stato. Per capirci: manca una Camera degli enti territoriali. Per questa ragione si sono create, per realizzare un coordinamento tra i diversi livelli di governo, delle sedi e degli organi *ad hoc*, che operano sia sul piano politico (il riferimento, evidentemente, è alla Conferenza permanente per il coordi-

namento della finanza pubblica, all'interno della Conferenza Unificata) sia sul piano tecnico, come la nostra Commissione, che, infatti, ricordo, è composta da rappresentanti delle amministrazioni centrali, dei Ministeri, da rappresentanti delle Regioni, di ANCI e di UPI.

È un organo tecnico in cui vengono portati a sintesi gli interessi di questi diversi livelli di governo per dare un supporto al decisore politico.

Quanto alle funzioni, attualmente siamo impegnati su due fronti, che mi pare presentino un certo interesse per voi. Entrambi sono connessi all'attuazione del federalismo fiscale. Il primo fronte riguarda l'attività di supporto alla definizione dei LEP e dei relativi costi e fabbisogni *standard* nelle materie che sono oggetto di riparto di competenze tra Stato e regioni.

Come sapete, una delle principali criticità che ha incontrato l'attuazione del federalismo fiscale previsto dalla legge n. 42 del 2009 è stata la mancanza di individuazione dei LEP che, però, sono importanti perché tra il loro processo di definizione, di quantificazione e quello di determinazione dei costi e dei fabbisogni *standard* c'è un rapporto diretto, ed è quel rapporto che consente di capire quali sono effettivamente le risorse necessarie all'erogazione delle prestazioni e dei servizi.

Finora, in assenza di una definizione ad ampio spettro dei LEP, dovuta, sostanzialmente, all'inerzia del decisore politico, i fabbisogni si sono basati sui livelli di spesa storica di copertura dei servizi, senza andare a verificare sistematicamente se questo livello di spesa storica sia necessariamente proporzionato all'erogazione del servizio.

Nelle materie di competenza regionale sappiamo che, al di fuori della materia sanitaria, i LEP sono stati individuati in pochissimi ambiti. Però una ripresa di interesse sul tema c'è stata, innanzitutto con il Piano nazionale di ripresa e resilienza, che è stato approvato nel 2021 e che, come accennavo prima, tra le riforme abilitanti, annovera, per l'appunto, il completamento del federalismo fiscale, con obiettivi che sono particolarmente significativi anche per

questa Commissione, cioè per migliorare la trasparenza delle relazioni fiscali tra i diversi livelli di governo, per assegnare le risorse agli enti territoriali sulla base di criteri oggettivi e per incentivare un uso efficiente delle risorse.

Questa *milestone* dovrebbe essere conseguita, anzi deve essere conseguita entro il primo trimestre del 2026.

In ordine cronologico, un altro momento importante di impulso alla determinazione dei LEP è venuto, poi, dalla legge di bilancio 2023, questa volta nell'ottica dell'attuazione dell'articolo 116, terzo comma, della Costituzione, il cosiddetto « regionalismo differenziato » e del pieno superamento dei divari territoriali nel godimento delle prestazioni. Questo processo dovrebbe concludersi entro il corrente anno solare. Nell'ambito di questo processo, per l'appunto, la nostra Commissione è chiamata a elaborare le ipotesi tecniche che riguardano l'identificazione dei LEP e dei correlati costi e fabbisogni *standard*, che andranno, poi, presentati alla cabina di regia, che avrà il compito di predisporre i relativi D.P.C.M.

Come ultimo tassello della mappatura del quadro normativo vigente *in fieri* segnalato che nel disegno di legge n. 615, quello sulla cosiddetta « autonomia differenziata », il tema dell'insularità è entrato in due punti specifici. Innanzitutto, là dove si prevede che gli svantaggi derivanti dall'insularità debbano essere specificamente considerati nella garanzia dei LEP e poi nella parte in cui si prevede che questi svantaggi debbano essere adeguatamente considerati per l'adozione di tutte quelle misure perequative, di promozione, che prescindono, comunque, dal procedimento di differenziazione.

Faccio un cenno solo al fatto che a questo processo di auspicabile superamento della spesa storica verso una standardizzazione e la definizione dei LEP non sono estranee le regioni a statuto speciale. Lo dico, evidentemente, pensando alle due isole maggiori. L'articolo 27 della legge n. 42 del 2009, sebbene in un contesto molto peculiare, perché sappiamo che questa fonte disciplina il concorso delle autonomie spe-

ciali agli obiettivi di finanza pubblica e di solidarietà secondo un canale diverso dalle ordinarie, cioè attraverso i decreti di attuazione degli statuti speciali, ebbene, anche per le regioni speciali l'articolo 27 — dicevo — prevede che le norme di attuazione debbano tenere conto dei costi dell'insularità e debbano tenere conto anche della necessaria copertura del fabbisogno *standard*, proprio per il finanziamento dei LEP.

Questo cosa significa sul piano del sistema delle fonti? Significa che gli interventi compensativi o correttivi, in questo caso, troveranno la loro prima sede proprio nei patti finanziari, poi trasfusi nelle norme di attuazione, impregiudicati, poi, ovviamente, tutti gli interventi speciali, ai sensi dell'articolo 119, comma 5.

Sottolineo solo — immagino ci siano diversi componenti che provengono dalle due isole, non tutti — che anche il tema dell'insularità, per le due autonomie speciali insulari, viene trattato secondo quella logica di gestione consensuale della dinamica autonomistica, che la Corte costituzionale ha più volte indicato come il *quid proprium* dell'autonomia speciale, tant'è che alla Commissione paritetica per l'attuazione dello statuto della Regione Siciliana è stato affidato il compito di elaborare le stime economiche e finanziarie sulle condizioni dell'insularità, mentre, per quanto riguarda la Sardegna, esiste un tavolo tecnico-politico sui costi dell'insularità, che mi risulta sia stato attivato nel febbraio del 2022.

Il secondo fronte sul quale stiamo operando, e che penso possa essere di interesse per la Commissione, è quello, invece, su cui la nostra Commissione è impegnata da più tempo, quindi il processo di attuazione del federalismo fiscale è più avanzato. Mi riferisco al procedimento di determinazione dei fabbisogni *standard* per gli enti locali. Che cosa sono i fabbisogni *standard*? Sistemáticamente, li possiamo definire come le reali necessità finanziarie che un ente locale ha e che sono valutate in base alle sue caratteristiche territoriali, agli aspetti socio-demografici della sua popolazione.

I fabbisogni *standard*, insieme alle capacità fiscali, sono i parametri sulla base dei quali è ripartito un pezzo, una fetta sempre maggiore del Fondo di solidarietà comunale. Nel 2030 segnalo che la componente del fondo perequabile sarà integralmente ripartita sulla base del rapporto fabbisogni *standard* e capacità fiscali, superando, così, definitivamente il criterio della spesa storica.

Ricordo che gli enti locali delle due autonomie insulari, delle due regioni insulari partecipano al Fondo di solidarietà comunale, ma non per la quota perequativa.

Cosa interessante è che la normativa di settore, in particolare il decreto legislativo n. 216 del 2010, prevede che tutte le funzioni fondamentali degli enti locali, che peraltro individua, devono essere integralmente finanziate sulla base dei fabbisogni *standard*. Ricordo queste funzioni perché penso possa essere interessante ai vostri fini: funzioni generali di amministrazione, gestione e controllo; polizia locale; istruzione pubblica; viabilità e trasporti; gestione del territorio e dell'ambiente; funzioni del settore sociale. La nostra Commissione per queste funzioni ha determinato a tappeto i fabbisogni *standard*, che vengono monitorati e rideterminati non oltre il terzo anno dalla loro approvazione, per tenerli sempre aggiornati. La nostra Commissione ha il compito di validare la metodologia di stima di questi fabbisogni e anche di esprimere un parere tecnico preventivo sui criteri di riparto del fondo.

Anche in questo caso, c'è un coinvolgimento degli enti locali delle autonomie speciali insulari, però un po' più « blando », nel senso che loro sono coinvolti esclusivamente nella raccolta dati inerenti al processo di definizione dei fabbisogni *standard*, ma solamente per fini conoscitivi e per fini statistico-informativi.

Ultimo punto di questo quadro generale. Sia la legge n. 42 del 2009 sia il decreto legislativo n. 216 del 2010 che ho poc'anzi citato, per consentire questo processo di transizione dalla spesa storica ai fabbisogni *standard*, prevedono un processo di avvicinamento di tipo graduale,

attraverso, cioè, la fissazione di obiettivi intermedi, che vengono definiti « obiettivi di servizio ». Questa metodologia è utile perché? Perché, evidentemente, qualora da questo processo emergesse la necessità di maggiori risorse, il fatto di operare per *step* intermedi attenua le tensioni che queste maggiori spese producono sugli equilibri di bilancio e consente di assorbire in maniera più graduale le esigenze di spesa. Ad oggi, questi obiettivi di servizio sono previsti per tre ambiti materiali piuttosto importanti per gli enti locali, che sono i servizi sociali, gli asili nido e il trasporto degli alunni con disabilità.

Molto brevemente, poi magari sul punto potrà integrare il dottor Stradiotto, qual è la metodologia di calcolo di questi fabbisogni *standard* degli enti locali. Dunque, i fabbisogni *standard* — dicevo — possiamo definirli le reali necessità finanziarie di un ente locale in base a quelle che sono le sue caratteristiche. Questo approccio viene considerato in dottrina una delle *best practices* per quanto riguarda la progettazione dei sistemi di finanziamento, che serve per ammodernare le relazioni intergovernative e rendere più efficiente la spesa.

Come dicevo prima, fabbisogni *standard* e capacità fiscale forniscono gli elementi fondamentali per effettuare la perequazione ordinaria, perché i fabbisogni *standard* fanno comprendere quelle che sono le necessità di un ente e la capacità fiscale quelle che sono le risorse a disposizione. Quindi, la perequazione confronta necessità da un lato e disponibilità dall'altro, e poi ridistribuisce le risorse in modo che tutti gli enti locali siano posti su uno stesso piano di partenza, superando così il criterio della spesa storica.

Non entro eccessivamente nel dettaglio, dico solo che questi calcoli vengono fatti utilizzando numerosissime variabili, che cercano di cogliere le peculiarità dell'ente, numero di abitanti, altimetria, rischio sismico, presenze turistiche e via elencando, poi riunendo i comuni in categorie omogenee, che prendono il nome di *cluster*, che sono dei raggruppamenti, appunto, sulla base delle caratteristiche demografiche, socioeconomiche e territoriali.

Nel documento — adesso non mi soffermo — abbiamo anche inserito dei grafici, che vi fanno vedere praticamente che cosa significa confrontare la spesa storica con la spesa *standard* dei comuni, aggregati diversamente, ossia per numero di abitanti in un caso, per regioni nell'altro, con un *focus* a sé sul servizio rifiuti, perché attualmente rientra tra le funzioni non oggetto di perequazione.

Questo meccanismo riguarda gli enti locali delle regioni ordinarie. Però, è interessante riportare che è stato applicato in via sperimentale anche agli enti locali della Regione Siciliana, perché la Sicilia, che già dal 2016 ha consentito che potessimo operare in questo senso, sottoponendo quindi ai propri enti locali i questionari di rilevazione dei dati necessari per calcolare i fabbisogni.

Come dicevo, questi fabbisogni *standard* non vengono utilizzati per ripartire il fondo di solidarietà comunale, ma sono comunque importanti, perché in questo modo forniscono a ciascun comune uno strumento per verificare la propria azione amministrativa e gli forniscono anche un *benchmark* di riferimento sia rispetto a comuni con caratteristiche simili che stanno in Sicilia, sia rispetto a comuni con caratteristiche simili che stanno nelle regioni ordinarie.

Anche qui abbiamo inserito un grafico, a cui rinvio, dal quale si evincono cose piuttosto interessanti. In un grafico, in particolare, si individua, per ciascuna funzione fondamentale degli enti locali, la spesa storica, sia in assoluto che per abitante, e la si confronta con la spesa *standard*. Se guardiamo la sommatoria totale di tutte le funzioni, si vede che il divario tra spesa storica e *standard* per i comuni siciliani è piuttosto esiguo, supera di poco l'1 per cento. Se, invece, andiamo a guardare il dato disaggregato, vale a dire funzione per funzione, vediamo che la spesa storica è superiore alla spesa *standard* soprattutto per le funzioni affari generali e smaltimento rifiuti, mentre la spesa storica risulta inferiore alla spesa *standard* per istruzione, ambiente e territorio, servizi sociali e asili nido.

Restando sempre nell'ambito delle due regioni insulari speciali, gli enti locali di Sicilia e Sardegna a partire dal 2022 sono stati destinatari, al pari degli enti locali delle regioni ordinarie, di risorse aggiuntive per potenziare in particolare tre servizi: servizi sociali, asili nido e trasporto alunni con disabilità. Qual è la particolarità di questo caso e perché vale la pena citarlo? Perché per la prima volta il legislatore ha vincolato il riparto di queste risorse di potenziamento dei servizi non al criterio della spesa storica, ma fissando specifici obiettivi di servizio. Questi obiettivi di servizio consistono nel realizzare un livello di spesa per il servizio considerato, che progressivamente si incrementa nel corso del tempo, e quindi i comuni che sono destinatari di queste risorse dovranno, in sede di monitoraggio, rendicontare e dimostrare che le hanno utilizzate per incrementare il servizio medesimo.

Se andiamo a guardare, anche qui, i grafici, a cui brevemente rinvio, che abbiamo inserito, per quanto riguarda in particolare i servizi sociali, per esempio, risulta che a regime — la situazione a regime, anche qui, si avrà nel 2030 — sia i comuni siciliani sia i comuni sardi conseguiranno risorse aggiuntive per il potenziamento del servizio in maniera superiore rispetto alla media di quanto accade per gli enti locali delle regioni ordinarie, perché evidentemente qui il fabbisogno è superiore, dal momento che sono più indietro dal punto di vista dell'erogazione del servizio.

Sulla rendicontazione vi do solo un dato, sempre restando solo sui servizi sociali. È significativo che in sede di rendicontazione i comuni siciliani e i comuni sardi abbiano utilizzato più risorse mediamente di quanto abbiano fatto i comuni delle regioni ordinarie. In altri termini, sono stati più efficienti.

Solo un *flash* sul modo in cui la perequazione opera nei confronti degli enti locali insulari delle regioni ordinarie. Siamo in presenza di 22 realtà, come sapete, principalmente comuni di piccole dimensioni, solo due superano i 15.000 abitanti. Nei confronti di questi comuni, come dicevo, opera l'effetto perequativo, perché qui siamo

già in una fase di transizione dalla spesa storica alla spesa *standard*.

Qual è l'effetto complessivo? La maggior parte dei comuni insulari presenta un effetto perequativo positivo. I comuni insulari che presentano, invece, un effetto perequativo negativo sono quelli che hanno una capacità fiscale molto più alta della media nazionale. Questo perché essenzialmente gli elementi che prendiamo in considerazione per determinare i fabbisogni *standard* sono elementi sostanzialmente svincolati dalla condizione in sé di insularità.

Per fare qualche considerazione di carattere conclusivo, in attesa comunque di potervi fornire elementi ulteriori quando avremo lavorato di più anche sul versante del comparto regionale, ovvero sia LEP e fabbisogni *standard* nelle materie regionali, l'idea complessiva che abbiamo tratto dall'esperienza degli enti locali è che i fabbisogni *standard* che riguardano le funzioni fondamentali oggetto di perequazione già colgano molte delle specificità socio-economiche che contraddistinguono questi territori e li mettono, di fatto, alla pari con enti simili che stanno sulla penisola. Di questo si ha evidenza guardando ai fabbisogni *standard* applicati in via sperimentale in particolare nei comuni siciliani, dove si nota un fabbisogno superiore alla spesa storica proprio nelle funzioni sociali ed educative.

Ci sono sicuramente margini di miglioramento apportabili alle nostre metodologie di stima, che, in particolare, riteniamo riguardino la raccolta e lo smaltimento dei rifiuti, che però non ancora è una materia perequata, e il trasporto pubblico locale.

In conclusione, riteniamo che il processo di attuazione del federalismo fiscale finalmente in atto sia molto importante per valorizzare le esigenze specifiche delle realtà insulari sia nelle politiche pubbliche che nei programmi di finanziamento, per garantire che anch'esse abbiano un accesso equo e adeguato a risorse e servizi essenziali.

Dal punto di vista della spesa corrente, l'attuale meccanismo dei fabbisogni *standard*, come dicevo, già consente di cogliere molte criticità dei piccoli comuni insulari

per quanto riguarda le regioni ordinarie e auspicabilmente potrebbe recare benefici generalizzati anche ai comuni delle due regioni speciali insulari qualora questo tipo di metodologia venisse applicato anche a loro.

In questa prospettiva, quindi, per essere massimamente operativi, la nostra Commissione, oltre a lavorare sul fronte della determinazione dei LEP, costi e fabbisogni per le regioni, si può impegnare sicuramente a completare la stima dei fabbisogni *standard* per gli enti locali della Regione Sardegna, ovviamente con l'accordo della Regione Sardegna, che è necessario, magari anche con il supporto di ANCI, che comunque è un interlocutore istituzionale molto utile.

Ci rendiamo anche disponibili a riflettere su un affinamento delle metodologie di stima sinora utilizzate, perché da questo punto di vista non ci sfugge un dato: il comma 6 dell'articolo 119, prima ancora che parlare di superamento degli svantaggi, ci esorta a individuare le peculiarità delle realtà insulari, quindi a darne una definizione in positivo, che ci sollecita, quindi, alla ricerca di soluzioni che siano in grado di coglierle, ovviamente con i limiti propri dei modelli econometrici di cui ci dovremo avvalere.

Questo in sintesi ritengo sia l'apporto che possiamo darvi, un apporto, se volete, circoscritto per alcuni aspetti, ma che io ritengo comunque significativo, perché in realtà l'attuazione del federalismo fiscale, vale a dire quel processo in cui ci inseriamo, la possiamo considerare come una sorta di base di partenza, sulla quale poi si innesterà tutta la programmazione degli investimenti infrastrutturali, che potrà essere così fatta con maggiore ponderazione e anche con migliore ponderazione. D'altra parte, ricordo che proprio l'articolo 22 della legge n. 42 del 2009 indica come parametro per individuare gli interventi di perequazione infrastrutturale la virtuosità degli enti nell'adeguamento al processo di convergenza ai fabbisogni *standard*. Quindi, è già la legge stessa che dà un ordine di priorità rispetto alle due cose.

Poi, come dicevo, la nostra attuale metodologia di calcolo dei fabbisogni *standard* permette, comunque, di individuare, sebbene in modo indiretto, alcune fragilità di alcuni contesti e ci aiuta anche a intuire quali sono quelle fragilità collegate a situazioni di sperequazione infrastrutturale. D'altro canto — per chiudere il cerchio — gli investimenti infrastrutturali, quando saranno fatti, magari auspicabilmente incideranno positivamente sull'efficientamento dei costi di produzione dei servizi e, quindi, produrranno un effetto virtuoso anche sui nostri meccanismi di perequazione ordinaria. Grazie.

PRESIDENTE. Grazie, dottoressa D'Orlando. Chiedo al dottor Stradiotto se vuole intervenire per integrare o aggiungere considerazioni.

MARCO STRADIOTTO, *Responsabile dei rapporti di Sogei S.p.A. con la Commissione tecnica per i fabbisogni standard*. Molto velocemente, perché la Presidente ha già detto tutto.

La cosa importante che troverete nel dossier depositato dalla Presidente è proprio l'aspetto relativo agli obiettivi di servizio, che dal 2022 hanno interessato anche i comuni della Regione Siciliana e della Regione Sardegna. L'approccio importante che va valutato è nell'applicazione degli obiettivi di servizio, che è esattamente il contrario di quello che è stato fatto per il PNRR, per esempio, per gli asili nido, nel senso che non sono i comuni che devono chiedere, ma è sulla base del riparto, fatto dalla CTFS e poi approvato con decreto, che ai comuni vengono date le risorse e gli obiettivi, che sono ovviamente proporzionati alla distanza che esiste fra il livello storico e il livello obiettivo. Che cosa significa? Che i comuni più indietro ricevono di più.

C'è un dato importante, per esempio, per i comuni della Regione Siciliana: nel 2027 per il potenziamento degli asili nido, a partire dal 2027 e seguenti, arriveranno più di 200 milioni all'anno, che proseguiranno nel 2028 e via dicendo. Inoltre, per i comuni, fino all'anno scorso, era previsto

che quando non c'entravano l'obiettivo do-
vessero restituire le risorse, invece adesso
con la legge di bilancio per l'anno 2024,
approvata dal Parlamento, è stata recepita
la sentenza n. 71/2023 della Corte costituzionale,
che ha previsto che quelle risorse
non devono essere restituite, ma che i sindaci
inadempienti, vale a dire che non
hanno utilizzato le risorse, vengono nomi-
nati commissari e vengono invitati ad adem-
piere, e qualora non lo facciano sarà poi
nominato un commissario prefettizio. Que-
sta è una cosa importante, perché è proprio
l'applicazione del livello essenziale delle
prestazioni, ossia che vengono date le ri-
sorse ai territori sulla base di un livello
essenziale delle prestazioni. Abbiamo detto
che gli obiettivi di servizio sono una tappa
intermedia per arrivare ai LEP. A quel
punto, però, diventa quasi obbligatorio. Il
livello essenziale delle prestazioni sugli asili
nido al 33 per cento, un servizio che fino a
qualche anno fa era un servizio a domanda
individuale e a risposta discrezionale, di-
venta invece un obbligo da parte dell'am-
ministrazione locale, ma in questo caso lo
Stato ha stanziato le risorse. I grafici che vi
presentiamo sono molto interessanti.

Trovo anche molto interessante quello
che diceva la Presidente rispetto ai riscon-
tri che abbiamo avuto sul 2022. Invito i
parlamentari a non allarmarsi per il fatto
che non c'è stata una grandissima adesione
nel 2022, perché va detto che l'assegnazione
del 2022 è avvenuta ad anno larga-
mente iniziato. I comuni l'hanno saputo a
giugno e poi i trasferimenti effettivi sono
stati a settembre. Quindi, era impossibile
che tutti potessero adempiere nel corso del
2022. Ma abbiamo la sensazione che nel
2023 sia andata molto meglio. Devo fare un
plauso alla Presidente della CTFS, dal mo-
mento che per il 2024 le risorse sono state
assegnate addirittura, come dovrebbe es-
sere ogni anno, a novembre 2023, in ma-
niera tale che nel gennaio 2024 tutti i
comuni conoscessero esattamente obiettivi
e risorse assegnate.

Sulla questione dei fabbisogni *standard*,
attenzione, quando diciamo che sono con-
dizionati dalla spesa storica, vogliamo dire
che nel complesso sono condizionati dalla

spesa storica. Infatti, se vedete i grafici,
potete notare che per le singole regioni e
per il singolo ente non è che viene rimar-
cata la stessa spesa storica. Tentiamo di
dire che, attraverso quelle variabili nel corso
degli anni, poi man mano la cosa si è
affinata, cerchiamo di individuare per ogni
ente un vestito con taglia su misura. Non
siamo certi che sempre abbiamo indivi-
duato la taglia giusta. Ma man mano ci
stiamo avvicinando, con l'idea di cogliere
esattamente quelli che sono i bisogni di
ogni ente, dimodoché con la sua capacità
fiscale se è sufficiente bene, se è in eccesso
quel comune aiuta gli altri, se è in difetto
il comune più ricco, con il meccanismo
perequativo, aiuta gli altri.

In questo caso, come diceva giustamente
la Presidente, non sono inseriti i comuni
della Regione Siciliana e della Regione Sar-
degna, però quello che dimostra questo
aspetto è che per gran parte dei servizi dei
comuni sono costi legati al personale, dove
i contratti sono nazionali, quindi sono uni-
formi, per cui non ci sono queste grandi
differenze. Tant'è che la standardizzazione
mostra che porta effetti positivi e porte-
rebbe effetti positivi anche per i comuni
insulari e anche per i comuni-isola. Noi,
infatti, siamo anche andati a vedere il dato
dei comuni-isola, dove abbiamo un punto
di domanda, accennato anche dall'Ufficio
parlamentare di bilancio (UPB), che ri-
guarda il tema del trasporto pubblico lo-
cale (TPL), dove la cosa è completamente
diversa, e il tema dei rifiuti, dove ovvia-
mente il comune-isola che, per portare i
suoi rifiuti nell'impianto più vicino, deve
avvalersi anche di trasporto su mare ha dei
costi obiettivamente, che ad oggi non sap-
piano ancora, se abbiamo esattamente colto
al mille per mille. Grazie.

PRESIDENTE. Nel ringraziare il dottor
Stradiotto, do la parola ai colleghi che
intendono intervenire per porre questi o
formulare osservazioni.

ANTONIO NICITA. Ringrazio per que-
sta relazione, che per questa Commissione
penso sia molto importante in tutto il ra-
gionamento prospettico dei LEP, indipen-

dentemente da proposte di riforma, che vedremo se poi saranno realizzate o meno e se approvate.

Abbiamo un problema che potreste aiutarci a risolvere, che anche la relazione dell'UPB ha evidenziato. Ho visto che nella vostra relazione parlate di funzioni e variabili, dunque vorrei capire due questioni. La prima, se si può inserire nelle variabili l'aspetto dell'insularità e come calcolarlo. Non è semplicemente un indicatore « sì » o « no », vale a dire se si è o meno in un'isola o in un arcipelago, ma dipende anche da altre funzioni, che voi avete evidenziato, ad esempio stare vicino al mare o stare in una zona montana. Ebbene, vi chiedo se si può pensare a un indicatore composito — questo è molto complicato, ma è una riflessione che si può avviare — dell'insularità rispetto a due grandi famiglie, cioè gli svantaggi da insularità colmabili, che quindi dipendono dalle politiche e dalle compensazioni, e gli svantaggi strutturali non colmabili, che in qualche modo non chiamano verso politiche di tipo infrastrutturale o di investimenti, ma che sono delle caratteristiche esogene che poi possono meritare altre forme di politiche di tipo compensativo. Già questo tipo di distinzione sarebbe molto importante.

Peraltro, abbiamo visto qui alcune indagini e alcuni studi econometrici, uno in particolare è stato citato nelle nostre audizioni. Però, vorremmo capire se dai vostri dati, perché ne avete a sufficienza, si può immaginare anche semplicemente un fattore residuale non spiegato, cioè che non spiega la differenza rispetto alle vostre variabili e in quel caso se si può attribuire effettivamente all'insularità come media, ovviamente non come singoli, perché c'è anche una grande eterogeneità dentro le isole.

Questo già sarebbe importante per noi, perché abbiamo la Commissione in Sardegna e quella in Sicilia, ma avremo bisogno intanto di una misurazione di uno svantaggio che non dipende da altri fattori se non dall'insularità, e questo è un elemento importante. Poi, ovviamente, tutte le altre cose che avete detto per noi sono molto importanti come approfondimento, in par-

ticolare su tutto il tema dell'adeguamento tra fabbisogno e spesa storica nei settori. Quali sono i sottosettori? Avete citato quelli sociali, di politiche sociali. Per la Sicilia li ho visti, ma non so se c'è anche lo stesso dato per la Sardegna.

Già questo è un elemento interessante, come anche di efficienza, perché se alla fine, rispetto al fabbisogno *standard*, sui rifiuti la Sicilia addirittura risulta superiore mi pare del 12 per cento, questo significa che c'è un tema di efficienza, non di risorse o comunque potrebbe essere un indicatore di un problema di efficienza e quindi di organizzazione interna e così via.

Vengo all'altra questione. Come facciamo a gestire e governare questi indicatori quando abbiamo delle dinamiche come quelle che l'UPB ci ha dimostrato citando i rapporti della Banca d'Italia, che vedono in entrambe le grandi isole una tendenza superiore a quella nazionale sullo spopolamento. Questo, ovviamente, riduce la densità della popolazione, aumenta i costi, riduce le economie di scala e quindi crea un problema dinamico e non soltanto statico, anno per anno, di equiparazione. Anche su questo vorremmo sapere come si possono inserire questi scenari rispetto alle vostre analisi.

PRESIDENTE. Grazie, senatore Nicita. Do la parola alla dottoressa D'Orlando.

ELENA D'ORLANDO, *Presidente della Commissione tecnica per i fabbisogni standard*. Rispondo nei limiti del possibile *rebus sic stantibus*.

Innanzitutto rimarco il fatto che il tema della determinazione dei LEP, costi e fabbisogni *standard*, è un tema che va su un binario suo rispetto a quello del regionalismo differenziato, perché noi ci stiamo lavorando soprattutto nell'ottica di conseguire la *milestone* del PNRR. Questo è il nostro obiettivo principale, perché sappiamo quanto sia importante. All'interno di questa *milestone* ci sono i cosiddetti « *interim steps* ». Il primo, lo dico per completezza, è quello della fiscalizzazione dei trasferimenti erariali dallo Stato alle Regioni, ovvero la soppressione di quei trasferi-

menti che attualmente sono ancora nella titolarità dello Stato, ma insistono su materie di competenza regionale di tipo concorrente, esclusivo o residuale. Su questo punto, tra l'altro, la nostra Commissione proprio prima di Natale ha espresso le sue valutazioni nell'ambito del procedimento che dovrebbe poi condurre all'approvazione del relativo D.P.C.M.

Il secondo *interim step* è per l'appunto la determinazione dei LEP e dei costi e dei fabbisogni *standard*. Questo è il nostro obiettivo prioritario rispetto al quale il regionalismo differenziato è un'altra partita importante che, però, va su un suo binario.

Parto dallo spopolamento. Lo spopolamento, così come anche altri elementi evidenziati dalla relazione dell'Istat oltre che dell'UPB, in realtà non riguarda solo le realtà insulari. Lo spopolamento è un tema tipico anche delle aree montane e delle cosiddette « aree interne ». Su questo sicuramente si deve fare un ragionamento, perché è un elemento, una variabile che impone la rivisitazione di tutte le politiche pubbliche.

Le politiche pubbliche attualmente sono tarate su parametri che progressivamente diventano sempre più irrealistici e questo riguarda soprattutto la giusta taratura dei servizi essenziali. Su questo tema sicuramente noi potremo impegnarci a fare un approfondimento.

Per quanto riguarda la possibilità di introdurre delle variabili connesse all'insularità, mi rimetto alle valutazioni più tecniche del dottor Stradiotto. Rispetto ai modelli econometrici che normalmente utilizza SOSE/SOGEI, ma qui, ripeto, mi limito solo a un cenno, scontiamo la rigidità derivante dal fatto che, dal punto di vista statistico, l'ente insulare non è molto rilevante, perché numericamente le realtà non sono molte. Bisognerebbe trovare un modo per aggirare questo aspetto.

Sul tema dei vantaggi colmabili e non colmabili, come dicevo prima, con la metodica dei costi e fabbisogni *standard*, ci poniamo l'obiettivo di mettere tutti sulla stessa linea di partenza. Questo è un obiettivo prioritario, logicamente prioritario, oltre che giuridicamente prioritario, ed è un

obiettivo che non è ancora stato conseguito, perché, come dicevamo prima, rispetto alle regioni, il lavoro è ancora da fare. Rispetto ai comuni della Regione Siciliana l'abbiamo fatto, ma in via sperimentale. Rispetto alla Sardegna è ancora tutto da fare. Sicuramente, come ordine di priorità per noi ci sarà questo.

Poi, per quanto riguarda gli interventi infrastrutturali, questi, per quanto riguarda il lavoro che stiamo facendo, sono piuttosto eccentrici rispetto alle nostre attività, però sicuramente, qualora ci fosse la necessità, siamo a disposizione.

RAOUL RUSSO. Dalla sua risposta mi è venuta una sollecitazione. Ha definito l'intervento infrastrutturale « eccentrico ».

Non mi sembra tanto eccentrico, nel senso che sul problema dell'insularità, la differenza dei costi dipende anche dalla capacità di creare delle infrastrutture di collegamento o comunque degli ausili ai collegamenti che colmano questo svantaggio specifico. Vorrei comprendere meglio la definizione di « eccentrico ».

ELENA D'ORLANDO, *Presidente della Commissione tecnica per i fabbisogni standard*. Nella mia relazione dicevo che ci stiamo occupando di questo e di quest'altro, adesso. L'eccentricità riguardava quello di cui ci siamo occupati finora.

MARCO STRADIOTTO, *Responsabile dei rapporti di Sogei S.p.A. con la Commissione tecnica per i fabbisogni standard*. Vorrei rispondere al senatore Nicita rispetto ad alcune questioni.

Su alcune questioni ha già risposto la Presidente. Non ci sono i comuni della Sardegna perché ad oggi questi non sono ancora stati sottoposti a questionario. Appena lo saranno, ovviamente, avremo la possibilità di presentare anche i dati dei comuni della Regione Sardegna e saranno, secondo me, utili anche per capire le differenze fra due realtà comunque insulari, ma molto diverse.

Questo lo abbiamo visto anche sui servizi sociali, dove la spesa per i servizi sociali dei comuni della Regione Sardegna

è completamente diversa rispetto ai comuni della Regione Siciliana. In termini di spesa per abitante è molto più alta in Sardegna. C'è un sistema diverso, perché in quel caso la regione trasferisce delle risorse ai comuni. Però, quello che volevamo trasmettere alla Commissione è che i dati hanno un valore importante, assoluto, perché permettono di capire e di comprendere e permettono anche di fornire poi a voi, decisori politici, gli elementi per poter decidere.

Le risorse per i nidi sono arrivate perché inizialmente nella determinazione dei fabbisogni *standard* si partiva dal livello storico dei servizi, perché il decisore politico non aveva mai detto che doveva esserci un livello minimo del 33 per cento.

C'è stata una grande strumentalizzazione politica che ha coinvolto anche la parte tecnica che poi, alla fine, ha posto il problema dicendo che non è una questione tecnica. Se il decisore politico decide di mettere delle risorse, tentiamo di trovare il metodo perché queste vengano distribuite partendo da chi è più distante dall'obiettivo.

Vado alla questione della variabile sull'insularità. Noi possiamo provare e abbiamo provato a coglierla, ma, in realtà, ci siamo resi conto che ci sono altre variabili che già la colgono, perché, giustamente, dentro l'insularità, se prendiamo l'isola siciliana, ci sono varie peculiarità. C'è la montuosità, c'è il comune costiero, il comune con più abitanti, il comune con più anziani. Quindi, quelle variabili già colgono i servizi ordinari di un comune, i servizi sociali. Lì non c'è l'influenza anche perché gran parte è costo del lavoro e per il costo del lavoro c'è un contratto nazionale, quindi non c'è problema. Se poi c'è la deprivazione, casi di deprivazione, è una variabile che entra, quindi coglie la differenza rispetto ai diversi territori.

Il tema vero è quello sulla infrastrutturazione, questo sì. Ad esempio, parliamo di rifiuti. Noi vediamo — e lo vediamo nei comuni delle regioni a Statuto ordinario — che le regioni che hanno meno strumenti di trattamento per quanto riguarda i rifiuti sono quelle che spendono di più. Poi di-

pende dagli impianti di trattamento. Ad esempio, quelle che hanno il trattamento meccanico biologico (TMB) spendono di più rispetto a quelle che hanno altri impianti, hanno la differenziazione, centri di compostaggio, eccetera. È direttamente proporzionale. Se in una regione ci sono pochi impianti, su quella regione normalmente si spende molto di più per abitante per tonnellata. Questa, ad esempio, è una questione infrastrutturale, che sicuramente va colta.

Sulla questione dei trasporti, certamente sì. Non è il singolo comune o il fabbisogno del comune che riesce a colmare quel tipo di esigenza, anche perché spesso e volentieri il trasporto urbano non esiste. Esiste nelle grandi città, ma non esiste nei piccoli centri dove c'è, invece, il trasporto extraurbano, cioè quello a carico di regioni o province.

Quanto prima anche la Regione Sardegna deciderà di sottoporre i suoi comuni ai questionari e sarà un modo per avere altri dati importanti da dare in pasto al sistema per capire se funziona e per eventualmente provare la necessità di determinate variabili, tra cui anche quella dell'insularità. Noi l'abbiamo già provata e ci siamo resi conto che non era significativa, anche prendendo un campione più piccolo. Si potrebbe dire, infatti, che nel *mare magnum* di tutti i comuni non funziona. Era già colto da altre variabili, per quanto riguarda i comuni.

Poi, guardando le regioni, probabilmente c'è una situazione completamente diversa, perché sicuramente l'insularità ha un effetto sulle questioni economiche.

Abbiamo analizzato i dati dei comuni delle regioni a statuto ordinario e dei comuni della Regione Siciliana. Abbiamo analizzato i dati di province e città metropolitane delle regioni a statuto ordinario. Dobbiamo fare il lavoro sui fabbisogni delle regioni a Statuto ordinario legate alla fiscalizzazione. Ovviamente, man mano che si allarga il tutto, arriveremo anche alla famosa questione infrastrutturale su cui non so se poi saremo impegnati noi, inteso come CTFS o come SOGEI. Era solo per dirvi che i temi sono molteplici e nell'insieme si potrà avere il quadro complessivo.

Noi vi abbiamo dato solo la faccia della medaglia relativa alla parte comunale in particolare.

RAOUL RUSSO. Mi è venuta in mente un'altra domanda ascoltando le sue considerazioni su una variabile che non è di sistema, ma è una variabile di condizione: su 390 comuni della Sicilia ce ne sono un centinaio in condizione di dissesto di bilancio, che comporta una differenziazione della spesa sociale, della riattivazione dei servizi. Questa variabile è entrata in qualcuno dei vostri studi sulla individuazione dei costi *standard*? Lo dico perché il comune in dissesto ha dei limiti di spesa, ha dei limiti di intervento sui servizi a domanda individuale, ha la necessità di recuperare il massimo della tassazione. Chiedo se tutto questo incide.

MARCO STRADIOTTO, *Responsabile dei rapporti di Sogei S.p.A. con la Commissione tecnica per i fabbisogni standard*. Per loro natura i fabbisogni *standard* vanno sullo *standard*, pensando a un comune normale. L'obiettivo dei fabbisogni *standard* e poi della perequazione messa in atto è quello di superare il meccanismo dei trasferimenti storici e di avere come riferimento l'efficientamento di quella spesa.

Per cui, se un comune è andato in dissesto è perché storicamente prendeva poche risorse dallo Stato. Il fondo perequativo di cui beneficiano oggi i comuni di Sicilia e Sardegna è lo storico che ha cambiato nome. Per i comuni delle RSO, invece, è lo storico per il 50 per cento e il perequativo per l'altro 50 per cento. Man mano nel 2030 il perequativo diventerà 100 e lo storico diventerà zero. Ci sono comuni che guadagnano da questa operazione. In realtà non guadagnano, ma recuperano un vantaggio che non avevano, a scapito di quelli che invece dicono che perdono, ma in realtà stanno perdendo un vantaggio.

Potrebbe benissimo essere che un comune che è andato in dissesto non è andato in dissesto per incapacità di quegli amministratori o per inefficienza, ma perché il livello storico delle risorse trasferite non era sufficiente. Dal confronto fra capacità

fiscali e fabbisogno verrebbe fuori. Poi, se invece è per inefficienza, in teoria, quegli amministratori dovranno rispondere.

Il tema è importante e questo aspetto è fondamentale. C'è la possibilità di avere un punto di riferimento per capire se effettivamente quell'ente è stato « amministrato » bene o se, viceversa, non poteva essere che diversamente, visto che le risorse di partenza erano quelle che erano.

Sulla questione dello spopolamento, abbiamo tentato – in parte ci siamo riusciti in parte pensiamo di continuare a farlo – di inserire una variabile importante, che è meno condizionata dallo spostamento della popolazione, che è quello degli immobili che sono presenti nel territorio, che quando diventano sfitti diventano seconde case dove non è detto che poi, soprattutto nelle zone non turistiche, sia effettivamente più IMU che entra nelle casse dei comuni.

Se tu segui gli abitanti, soprattutto nelle zone interne, perdi fabbisogno, mentre se segui i fabbricati non lo perdi. D'altro canto rischi di perdere anche l'entrata, perché quando una prima casa diventa seconda casa, aumenta fisicamente la capacità fiscale, ma non è detto che quella capacità fiscale poi sia un gettito vero, perché se quell'abitante è andato via sappiamo cosa succede. Viviamo il rapporto quotidiano.

Siamo assolutamente attenti a tutte le sollecitazioni che sono arrivate da parte parlamentare quando abbiamo fatto le altre audizioni, ma anche dagli stessi amministratori, nel cogliere queste esigenze e nel metterle alla prova ovviamente per arrivare all'obiettivo di cercare alla fine o sempre meglio di arrivare a una taglia corretta per ogni comune rispetto a quelle che possono essere le proprie esigenze.

RAOUL RUSSO. Avete sicuramente considerato in questi studi il fatto che c'erano una serie di funzioni che nella autonomia speciale erano poste dalla regione a carico dei comuni, con un fondo di trasferimento che è stato via via ridotto, quindi ha cambiato anche la spesa storica dei comuni. Per cui, il problema dei dissesti deriva molto spesso da scarsa capacità di introito fiscale e contemporanea riduzione del tra-

sferimento regionale, non statale. Lo avete considerato ?

PRESIDENTE. Abbiamo un problema di tempo perché alla Camera alle 16.15 si vota. La Commissione deve terminare i suoi lavori.

ELENA D'ORLANDO, Presidente della Commissione tecnica per i fabbisogni standard. Sia per la Sicilia che per la Sardegna c'è questo tema. Questo è un elemento che fa sì che questa sperimentazione in atto noi la dobbiamo fare sempre in stretto collegamento sia con la regione sia con i vari ANCI regionali. È una peculiarità che nelle

regioni ordinarie non c'è. Io vengo dal Friuli Venezia Giulia, quindi capisco.

PRESIDENTE. Nel ringraziare i nostri ospiti per la partecipazione all'odierna seduta e per gli spunti particolarmente interessanti, dichiaro conclusa l'audizione e dispongo che la documentazione presentata sia allegata al resoconto stenografico della seduta odierna. Grazie e buon lavoro.

La seduta termina alle ore 16.

*Licenziato per la stampa
l'11 aprile 2024*

STABILIMENTI TIPOGRAFICI CARLO COLOMBO

ALLEGATO

**Relazione della professoressa Elena D'Orlando,
Presidente della Commissione tecnica per i fabbisogni *standard*.**

COMMISSIONE PARLAMENTARE PER IL CONTRASTO DEGLI SVANTAGGI DERIVANTI
DALL'INSULARITÀ

Roma, 21 febbraio 2024

*Audizione nell'ambito dell'indagine conoscitiva sull'individuazione degli svantaggi derivanti
dall'insularità e sulle relative misure di contrasto*

Prof.ssa Elena D'Orlando*

Presidente della Commissione tecnica per i fabbisogni standard

1. Premessa.

Signor Presidente, Onorevoli componenti della Commissione parlamentare per il contrasto degli svantaggi derivanti dall'insularità, ringrazio innanzitutto per l'attenzione riservata alla Commissione tecnica per i fabbisogni standard (CTFS), che ho l'onore di presiedere, nell'ambito dell'indagine conoscitiva deliberata dall'Ufficio di Presidenza.

Alla Commissione per l'insularità spetta l'importante compito di svolgere un'attività istruttoria e, conseguentemente, di proposta, preordinata alla valorizzazione delle peculiarità delle Isole e all'adozione di quelle c.d. azioni positive che consentano di compensare gli svantaggi derivanti dall'insularità, in attuazione del generale principio di eguaglianza sostanziale di cui all'art. 3, c. 2 Cost. e del quale l'art. 119, c. 6 Cost. rappresenta una puntuale declinazione. Obiettivo primario dell'indagine della Commissione è quindi l'individuazione di tali peculiarità, nonché delle situazioni di svantaggio, in termini di qualificazione e di quantificazione e, successivamente, la delineazione di possibili misure di riequilibrio.

Permettetemi, come studiosa di diritto pubblico particolarmente sensibile alla prospettiva comparata ed europea, di sottolineare che il riconoscimento costituzionale della fattispecie dell'insularità nel nostro ordinamento, in sé e per come è formulata la relativa disposizione, rappresenta una innovazione rilevante: essa riprende ma al tempo stesso valorizza, in modo specifico, quanto già previsto in origine dai Costituenti¹ e si pone così in linea con una tendenza non

* Professoressa ordinaria di Istituzioni di Diritto pubblico, Dipartimento di Scienze giuridiche, Università degli Studi di Udine.

¹ L'art. 119 c. 3, nella versione antecedente alla riforma costituzionale del 2001, stabiliva infatti che “*Per provvedere a scopi determinati, e particolarmente per valorizzare il Mezzogiorno e le Isole, lo Stato assegna per legge a singole Regioni contributi speciali*”.

solo propria, tradizionalmente, del diritto internazionale², ma anche del diritto europeo³ e che trova significativi riscontri negli ordinamenti di diversi Stati membri dell’Unione⁴.

Per dare concreta attuazione al novellato art. 119, c. 6 Cost. è ora necessario elaborare soluzioni normative adeguate e, probabilmente, almeno parzialmente, inedite. Operazione non semplice, ma che può essere agevolata dal fatto di collocarsi in una fase di attuazione del dettato costituzionale cruciale e da tempo attesa: mi riferisco, in particolare, all’**inveramento del modello di relazioni finanziarie tra i livelli di governo delineato dall’art. 119, c. 1-5 Cost., specifica milestone del PNRR (M1C1-119/120), annoverata tra le c.d. riforme abilitanti, che rende non più eludibile – tra l’altro – la determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali (LEP) che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale e i relativi costi e fabbisogni standard**⁵.

Il tema oggetto dell’indagine è piuttosto complesso. Innanzitutto perché, da un lato, è necessario cogliere le “peculiarità” delle Isole, che derivano certo da dati di carattere socio-economico, ben fotografati dagli studi di settore⁶, ma anche da elementi identitari “immateriali” (di carattere storico, antropologico-culturale, etnico-linguistico), più difficilmente misurabili ma non meno determinanti⁷; dall’altro, perché il concetto di “svantaggio” va adeguatamente depurato da tutto ciò che non è connesso alla condizione di insularità e questo vale tanto per il momento dell’individuazione dell’ambito materiale dell’intervento compensativo o correttivo, quanto per la sua concreta definizione in termini di costi e fabbisogni, richiedendo, dal punto di vista scientifico, un approccio inter- e multidisciplinare.

In secondo luogo la complessità deriva dal fatto che quando si ragiona, sul piano operativo, di interventi da concretizzare attraverso politiche pubbliche da elaborare e attuare sul piano legislativo e amministrativo, è necessario tenere conto che l’insularità riguarda tanto Regioni quanto Comuni, e che i contesti di riferimento sono differenti, trattandosi nel primo caso di ordinamenti ad autonomia speciale (Sardegna e Sicilia), nel secondo caso di enti locali situati sia in Regioni speciali (Sardegna e Sicilia) che ordinarie (Campania, Lazio, Liguria, Toscana, Puglia). La circostanza non è secondaria, dal momento che il quadro di riparto delle funzioni e il modello di relazioni finanziarie

² V. la Convenzione delle Nazioni unite sul diritto del mare del 10 dicembre 1982.

³ L’art. 174 TFUE indica le regioni insulari tra quelle specificamente interessate alla politica di coesione. Si ricorda, inoltre, la *Risoluzione del Parlamento europeo del 4 febbraio 2016 sulla condizione di insularità* (2015/3014 (RSP)) e, più di recente, la *Risoluzione del Parlamento europeo del 7 giugno 2022 sulle isole dell’UE e la politica di coesione: situazione attuale e sfide future* (2021/2079(INI)). Attivo sul tema è altresì il Comitato europeo delle regioni, nel cui ambito il gruppo interregionale regioni insulari, a conclusione dei lavori per il mandato 2015/2020, ha approvato il manifesto per le isole europee.

⁴ Per approfondimenti si rinvia, tra i contributi più recenti, alla sezione curata da T.E. Frosini, *Insularità e comparazione giuridica*, in *dpce on-line*, n. 3, 2023, 2753 ss.

⁵ Sul rapporto tra attuazione del c.d. federalismo fiscale e territori insulari si incentra anche il Dossier del Servizio Studi del Senato, *Modifiche all’articolo 119 della Costituzione, concernente il riconoscimento delle peculiarità delle Isole e il superamento degli svantaggi derivanti dall’insularità*, n. 262/3, 11 marzo 2022, spec. 10 ss..

⁶ Quali, tra i più recenti, quello dell’Istat (*Indagine conoscitiva sull’individuazione degli svantaggi derivanti dalla condizione d’insularità e sulle relative misure di contrasto*, 14 dicembre 2023, presentata in occasione dell’audizione di Istat nell’ambito della presente indagine conoscitiva) e della Banca d’Italia (M. Bucci, E. Gennari, G. Ivaldi, G. Messina, L. Moller, *I divari infrastrutturali in Italia: una misurazione caso per caso*, in *Questioni di Economia e Finanza (Occasional Papers)*, n. 635, luglio 2021).

⁷ Se si considera, per esempio, che essi hanno concorso, in sede costituente, al riconoscimento dell’autonomia speciale alle due Isole maggiori.

tra lo Stato e le autonomie cambiano nei due diversi scenari (quantunque la finanza degli enti locali delle autonomie speciali insulari sia ancora a carico dello Stato).

Ciò premesso, tralascerei un inquadramento di carattere generale della tematica, che mi pare sia stato ampiamente sviluppato da analitici contributi già prodotti dai rappresentanti di autorevoli organismi recentemente auditi⁸. Nell'economia della presente audizione mi concentrerei piuttosto sull'illustrazione del ruolo e delle competenze attribuite dall'ordinamento alla CTFS e, quindi, sui profili del lavoro sinora compiuto sul versante dei costi e fabbisogni standard degli enti locali⁹, che possono presentare momenti di intersezione o, comunque, di interesse rispetto all'operato della Commissione per l'insularità. È opportuno infatti precisare che se l'oggetto dell'indagine conoscitiva è nuovo per il Parlamento, lo è anche – almeno in parte – per la CTFS, per cui penso che, in questa prima fase, sia intanto utile mettere a fuoco ciò che potrebbe essere un terreno di lavoro sul quale sviluppare un dialogo al fine di affinare in modo a esso funzionale le nostre metodologie.

2. Ruolo e competenze della CTFS.

Il ruolo della CTFS si comprende analizzando le peculiarità del nostro Stato regionale sul versante delle relazioni finanziarie, specie se paragonato agli ordinamenti in cui si realizza un vero federalismo fiscale. Innanzitutto, il quadro costituzionale italiano in materia di autonomia finanziaria è a maglie larghe (a differenza, per esempio, della *Finanzverfassung* tedesca) e così anche la legge n. 42 del 2009, che delinea un sistema c.d. aperto, in cui la disciplina costituzionale è destinata a essere attuata e integrata da fonti di diverso rango, che richiedono spesso l'intervento della componente tecnica, a completamento – o, comunque, a supporto – della decisione politica. Una seconda peculiarità è il mancato innesto del livello di governo dotato di autonomia politica, cioè le Regioni, nei processi decisionali dello Stato centrale (la c.d. Camera delle Regioni), meccanismo che negli ordinamenti federali consente maggiore condivisione delle decisioni e responsabilizzazione, riducendo il divario tra autonomia “in potenza” e responsabilizzazione “in atto” in un determinato sistema. A fronte di questa lacuna, le relazioni intergovernative sono state impiegate su organismi di raccordo di settore, destinati a operare sia sul piano politico (la Conferenza permanente per il coordinamento della finanza pubblica, nell'ambito della Conferenza unificata), sia sul piano tecnico (la CTFS).

In questa prospettiva la CTFS, composta da rappresentanti delle Amministrazioni centrali, delle Regioni, delle Province e dei Comuni, può configurarsi come un organo tecnico del regionalismo cooperativo: il suo ruolo è quindi significativo non solo per i compiti che è chiamata a svolgere, ma anche per la natura degli interessi in essa rappresentati e che in essa devono trovare sintesi. Tale sintesi fornisce il supporto per il decisore politico nel perseguimento di quell'equilibrio delle relazioni finanziarie tra livelli di governo che deve essere sì costante, ma che è altresì complesso e mai stabile, dovendosi contemperare esigenze di solidarietà e di competizione, di uniformità e differenziazione, di autonomia e coordinamento.

⁸ Tra i quali ricordo: Istat, *Indagine conoscitiva*, cit.; UPB, *Audizione dell'Ufficio parlamentare di bilancio nell'ambito dell'indagine conoscitiva sull'individuazione degli svantaggi derivanti dalla condizione d'insularità e sulle relative misure di contrasto*, 1 febbraio 2024.

⁹ Per l'elaborazione dei quali hanno collaborato i tecnici della già SOSE spa, confluita dal 1° gennaio 2024 in SOGEI spa.

Quanto alle competenze, la CTFS è attualmente impegnata su due fronti che mi pare presentino un certo interesse per l'indagine in oggetto, entrambi connessi all'attuazione del federalismo fiscale.

(a) Il primo riguarda l'attività di supporto alla definizione dei LEP e dei costi e fabbisogni standard nelle materie oggetto del **riparto di competenze tra Stato e Regioni**.

In proposito è opportuno premettere che uno dei principali fattori di criticità riscontrati nel percorso attuativo della legge n. 42 del 2009 sul federalismo fiscale è consistito proprio nell'assenza di una precisa individuazione dei LEP.

Come stabilito dalla legge n. 42 del 2009, vi è un rapporto diretto tra il processo di definizione e finanziamento dei LEP e la determinazione dei fabbisogni e dei costi standard da riconoscere agli enti territoriali, ovvero l'ammontare di risorse necessarie all'erogazione delle prestazioni e i relativi costi. Attraverso la loro definizione, infatti, è possibile determinare l'impatto sulla finanza regionale derivante dall'erogazione dei LEP già individuati; accertare l'adeguatezza delle risorse a disposizione delle Regioni per il finanziamento dei LEP; consentire un'integrazione di tali risorse, ove insufficienti, mediante il fondo perequativo statale; operare successive integrazioni delle stesse prestazioni da includere nel novero dei LEP.

In assenza di un'opera organica di determinazione dei LEP, la definizione dei fabbisogni si è finora spesso basata sui livelli storici di copertura dei servizi (salvo quanto si dirà *infra* con riferimento agli enti locali), senza verificare in modo sistematico se il livello storico risulti attualmente sovra- o sottodimensionato rispetto a quanto richiesto per la tutela dei diritti civili e sociali. L'attività di definizione dei fabbisogni e dei costi standard è finalizzata, invece, a superare il più semplice criterio della spesa storica che, riflettendo preesistenti equilibri tra le diverse Regioni, può rivelarsi meno equo in un'ottica di garanzia uniforme dei diritti civili e sociali.

Allo stato attuale i fabbisogni standard nelle materie regionali diverse da quella sanitaria sono stati delineati solo in pochi settori, in ragione dei ritardi nell'attività – peraltro piuttosto complessa – di raccolta e analisi delle informazioni sulle prestazioni erogate e sulle spese sostenute, nonché della circostanza che il c.d. federalismo fiscale in ambito regionale è stato sinora pressoché inattuato (mancando alcuni importanti adempimenti previsti dal d.lgs. 68 del 2011: oltre alla definizione dei LEP nei settori diversi dalla sanità, l'applicazione del principio di territorialità delle entrate, la fiscalizzazione dei trasferimenti, la definizione delle modalità di perequazione).

Di recente, la centralità dell'opera di determinazione dei LEP è stata collegata anche all'attuazione del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza. Il PNRR (approvato con decreto legge n. 59 del 2021, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 101 del 2021) contempla nell'ambito della Missione 1, Componente 1, la “riforma del quadro fiscale subnazionale” (Riforma 1.14), la quale consiste nel completamento del federalismo fiscale di cui alla legge n. 42 del 2009, con l'obiettivo di migliorare la trasparenza delle relazioni fiscali tra i diversi livelli di governo, assegnare le risorse agli enti territoriali sulla base di criteri oggettivi e incentivare un uso efficiente delle risorse medesime. La riforma, da completare entro il primo trimestre del 2026 (M1C1-119/120), presuppone, tra l'altro, l'individuazione dei trasferimenti dallo Stato alle Regioni a statuto ordinario

che saranno fiscalizzati mediante incremento di aliquote di tributi (ovvero misure alternative da individuare)¹⁰ e la definizione dei livelli essenziali delle prestazioni e dei fabbisogni standard.

Successivamente, la legge di bilancio 2023 (commi 791-801 della legge n. 197 del 2022), ai fini della completa attuazione all'art. 116, c. 3 Cost. (c.d. autonomia regionale differenziata) e del pieno superamento dei divari territoriali nel godimento delle prestazioni, ha delineato un procedimento per l'approvazione in tempi ravvicinati dei LEP concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale quale "soglia di spesa costituzionalmente necessaria che costituisce nucleo invalicabile per erogare le prestazioni sociali di natura fondamentale, per assicurare uno svolgimento leale e trasparente dei rapporti finanziari tra lo Stato e le autonomie territoriali, per favorire un'equa ed efficiente allocazione delle risorse collegate al Piano nazionale di ripresa e resilienza..., e il pieno superamento dei divari territoriali nel godimento delle prestazioni inerenti ai diritti civili e sociali e quale condizione per l'attribuzione di ulteriori funzioni". Tale procedimento è in corso di svolgimento e dovrebbe concludersi entro il 2024.

Da segnalare, infine, che nel ddl n. 615 sulla c.d. autonomia differenziata, approvato dal Senato e ora in discussione alla Camera, si specifica che gli svantaggi derivanti dall'insularità devono essere specificamente considerati nella garanzia dei LEP e dei relativi costi e fabbisogni standard (art. 3, c. 1), nonché nell'adozione delle misure perequative e di promozione dello sviluppo economico, della coesione e della solidarietà sociale, che prescindono dal procedimento di differenziazione (art. 9).

Nell'ambito del procedimento previsto dalla legge n. 197 del 2022, **la CTFS è chiamata ad elaborare le ipotesi tecniche concernenti l'identificazione dei LEP e dei correlati costi e fabbisogni standard, da presentare alla Cabina di regia che ha il compito di predisporre il testo dei relativi d.P.C.M.**¹¹.

Un cenno al fatto che al processo di determinazione dei LEP e relativi costi e fabbisogni standard non sono estranee le Regioni a Statuto speciale.

L'art. 27 della legge n. 42 del 2009, infatti, prevede che esse concorrano agli obiettivi di finanza pubblica e di solidarietà secondo criteri e modalità stabiliti dalle norme di attuazione dei rispettivi statuti e secondo il principio del graduale superamento del criterio della spesa storica a favore del fabbisogno standard (per il finanziamento dei LEP e delle funzioni fondamentali degli enti locali) o della perequazione della capacità fiscale (per le altre funzioni) (c. 1). Esso stabilisce altresì che le suddette norme di attuazione tengano conto, tra l'altro, dei costi dell'insularità e della necessaria copertura del fabbisogno standard per il finanziamento dei LEP (c. 2). Ciò significa, sul piano del sistema delle fonti, che gli interventi compensativi o correttivi per gli svantaggi derivanti dall'insularità dovranno trovare primariamente collocazione all'interno dei c.d. patti finanziari e,

¹⁰ Di recente la CTFS si è espressa in ordine alla fiscalizzazione dei trasferimenti dallo Stato alle Regioni, sulla base della funzione valutativa assegnata dall'art. 7, c. 2 del d.lgs. n. 68 del 2011.

¹¹ Più specificamente, entro il 31 dicembre 2024 la Cabina di regia (presieduta dal Presidente del Consiglio dei Ministri e composta dai Ministri coinvolti nel percorso di realizzazione dei LEP per i profili di competenza, dai Presidenti della Conferenza delle Regioni e delle Province autonome, dell'UPI e dell'ANCI) è tenuta a predisporre uno o più schemi di d.P.C.M. con cui sono determinati i LEP e i correlati costi e fabbisogni standard nelle materie di cui all'art. 116, c. 3 Cost.. Ciascun d.P.C.M. è adottato su proposta del Ministro per gli affari regionali e le autonomie, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze, previa deliberazione del Consiglio dei Ministri. Sullo schema di decreto è inoltre acquisita l'intesa della Conferenza unificata.

quindi, nelle successive norme di attuazione; impregiudicati comunque i trasferimenti speciali *ex art. 119, c. 5 Cost.*¹². L'art. 31, c. 2 del d.lgs. n. 68/2011 stabilisce inoltre che le Autonomie speciali garantiscono la comunicazione degli elementi informativi e dei dati necessari all'attuazione del federalismo fiscale regionale, nel rispetto dei principi di autonomia dei rispettivi Statuti e del principio di leale collaborazione.

(b) Il secondo fronte di interesse, sul quale la CTFS è invece impegnata da più tempo e il processo di attuazione della legge n. 42 del 2009 è più avanzato, è quello relativo al procedimento di determinazione dei fabbisogni standard degli **enti locali** (d.lgs. n. 216 del 2010).

I fabbisogni standard rappresentano le reali necessità finanziarie di un ente locale in base alle sue caratteristiche territoriali e agli aspetti socio-demografici della popolazione residente. 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 (FSC), che riguarda tutti i Comuni delle Regioni ordinarie¹³. Nel 2030 la componente del FSC perequabile sarà integralmente ripartita sulla base della differenza tra fabbisogni standard e capacità fiscali; in tal modo, sarà eliminato il vincolo alla perequazione basato sulle risorse storiche.

La legge n. 42 del 2009 stabilisce che le funzioni fondamentali debbano essere integralmente finanziate sulla base dei fabbisogni standard.

Il d.lgs. n. 216 del 2010 prevede che i fabbisogni standard siano calcolati relativamente alle seguenti funzioni fondamentali dei Comuni delle Regioni a statuto ordinario: funzioni generali di amministrazione, di gestione e di controllo; funzioni di polizia locale; funzioni di istruzione pubblica; funzioni nel campo della viabilità e dei trasporti; funzioni riguardanti la gestione del territorio e dell'ambiente; funzioni nel settore sociale. Per le Province si tratta delle funzioni generali di amministrazione, di gestione e di controllo, di istruzione pubblica, ivi compresa l'edilizia scolastica, del campo dei trasporti, della gestione del territorio, della tutela ambientale, dello sviluppo economico relativamente ai servizi del mercato del lavoro. I fabbisogni standard sono sottoposti a monitoraggio e rideterminati, non oltre il terzo anno successivo alla loro precedente adozione, al fine di garantire continuità ed efficacia al processo di efficientamento dei servizi locali.

La CTFS ha il compito di validare la metodologia da utilizzare per l'individuazione dei fabbisogni standard e di esprimere il parere tecnico sui criteri di riparto del FSC (art. 1, c. 449 e 451 della legge n. 232 del 2016).

Essa esprime inoltre **il parere tecnico preventivo anche sulle modalità di riparto delle risorse finanziarie e di monitoraggio sul raggiungimento degli obiettivi riguardanti le risorse stanziare dai Ministeri per le funzioni di competenza degli enti territoriali correlate con i**

¹² Significativa in proposito è la circostanza che l'art. 1, c. 690 della legge n. 178 del 2020 abbia assegnato alla Commissione paritetica per l'attuazione dello Statuto della Regione siciliana il compito di elaborare stime economiche e finanziarie sulla condizione di insularità della Regione, avvalendosi degli studi e delle analisi di amministrazioni ed enti statali e di quelli elaborati dalla medesima Regione, entro il 30 giugno 2021. La medesima logica di gestione paritetica della dinamica autonomistica è rinvenibile nella previsione, nell'ambito degli accordi di finanza pubblica tra lo Stato e la Sardegna del 2019, dell'istituzione di un tavolo tecnico-politico sui costi dell'insularità.

¹³ I Comuni della Regione siciliana e della Sardegna non entrano nel meccanismo perequativo, ma attingono risorse dal FSC con il sistema storico.

livelli essenziali delle prestazioni, con i relativi fabbisogni, costi standard e obiettivi di servizio (art. 1, c. 592 della legge n. 234 del 2021).

Anche in questo caso si rileva il coinvolgimento delle Autonomie speciali. Innanzitutto l'art. 31, c. 3 d.lgs. n. 68 del 2011 ha esteso agli enti locali delle Speciali, sulla base della peculiare modalità di coordinamento della finanza pubblica di cui al citato art. 27, c. 2 della legge n. 42 del 2009, l'applicazione delle disposizioni relative alla raccolta dei dati inerenti al processo di definizione dei FaS, a fini esclusivamente conoscitivi e statistico-informativi. Più di recente, l'art. 1, c. 807 della legge n. 178 del 2020 ha stabilito che le Regioni a statuto speciale e le Province autonome concordano con lo Stato le azioni necessarie affinché gli enti locali del proprio territorio partecipino alle rilevazioni in materia di determinazione dei costi e dei fabbisogni standard.

Come accennato, il processo di determinazione dei fabbisogni standard è stato avviato da diversi anni e copre attualmente tutte le funzioni fondamentali degli enti locali delle Regioni ordinarie. Da ricordare però che i fabbisogni standard non sono sempre collegati ai LEP (talora ancora da determinare): per i servizi con prestazioni non misurabili e con beneficiari generalizzati, i fabbisogni vengono considerati avendo come riferimento la spesa storica complessiva e conseguentemente il livello complessivo dei servizi erogati. I fabbisogni standard calcolati in assenza di LEP determinano così una standardizzazione del livello dei servizi e del livello di spesa tra i diversi enti e tra i diversi territori.

Al fine di individuare un percorso di convergenza ai LEP e ai costi e fabbisogni standard dei vari livelli di governo, la legge n. 42 del 2009 e il d.lgs. n. 216 del 2010 hanno tracciato un percorso di graduale avvicinamento con la fissazione di obiettivi intermedi, denominati obiettivi di servizio. Tale approccio attenua le tensioni sugli equilibri di bilancio eventualmente prodotte dalla definizione dei LEP, garantendo un assorbimento più graduale delle maggiori esigenze di spesa, laddove emergano. Attualmente gli obiettivi di servizio sono specificamente previsti per il raggiungimento dei LEP in tre ambiti materiali: servizi sociali, asili nido e trasporto degli alunni con disabilità. Le risorse relative al potenziamento di tali interventi, inizialmente incluse nel FSC, sono state da esso scorporate¹⁴ e, a partire dal 2025, confluiranno nel Fondo speciale equità livello dei servizi (art. 1, c. 496 legge n. 213 del 2023); esse riguardano i Comuni delle Regioni a statuto ordinario, della Regione siciliana e della Sardegna.

3. La metodologia per il calcolo dei costi e dei fabbisogni standard degli enti locali.

Come accennato, il d.lgs. n. 216 del 2010 ha previsto, in attuazione della legge delega n. 42 del 2009, la determinazione dei costi e dei fabbisogni standard relativi alle funzioni fondamentali svolte dagli enti locali delle Regioni a statuto ordinario.

I fabbisogni standard (FaS), come ricordato sopra, rappresentano le reali necessità finanziarie di un ente locale in base alle sue caratteristiche territoriali e agli aspetti socio-demografici della popolazione residente.

¹⁴ Dando seguito a quanto rilevato nella sentenza della Corte costituzionale n. 71/2023 a proposito del fatto che nel FSC, per definizione un fondo senza vincoli di destinazione (*ex art. 119, c. 3 Cost.*), non possono trovare collocazione componenti perequative speciali non dirette a colmare le differenze di capacità fiscale, ma puntualmente vincolate a raggiungere determinati livelli essenziali e obiettivi di servizio.

Questo approccio metodologico viene oggi considerato una *best practice* relativa alla progettazione dei sistemi di finanziamento degli enti territoriali e costituisce uno strumento fondamentale per ammodernare le relazioni intergovernative e rendere più efficiente la spesa pubblica.

I FaS, insieme alla capacità fiscale, forniscono gli elementi fondamentali per la determinazione dei trasferimenti perequativi. Per ogni ente il FaS permette di comprendere le necessità finanziarie, mentre la capacità fiscale fornisce l'informazione di quante risorse sono a disposizione. La perequazione confronta le necessità di spesa e le fonti di entrata di ogni Comune e ridistribuisce le risorse in modo che tutti gli enti siano messi nelle stesse condizioni di partenza, permettendo, in questo modo, il superamento del criterio della spesa storica sulla quale si basavano i trasferimenti agli enti territoriali.

Come sopra accennato, le funzioni fondamentali dei Comuni sono state individuate dal d.lgs. n. 216 e sono le seguenti:

1. funzioni generali di amministrazione, di gestione e di controllo;
2. funzioni di polizia locale;
3. funzioni di istruzione pubblica, ivi compresi i servizi per gli asili nido e quelli di assistenza scolastica e refezione, nonché l'edilizia scolastica;
4. funzioni nel campo della viabilità e dei trasporti;
5. funzioni riguardanti la gestione del territorio e dell'ambiente, fatta eccezione per il servizio di edilizia residenziale pubblica e locale e piani di edilizia nonché per il servizio idrico integrato;
6. funzioni del settore sociale.

Le variabili, che sono individuate nelle note metodologiche approvate dalla CTFS e che sono state sinora utilizzate per determinare il FaS dei Comuni, sono le seguenti:

- numero di abitanti
- composizione demografica
- altimetria
- numero di immobili
- superficie del Comune e densità abitativa
- quantità dei servizi offerti
- rischio sismico
- presenze turistiche
- economie e diseconomie di scala
- indice di deprivazione socioeconomica
- classi climatiche
- quantità di rifiuti prodotti
- numero di scuole e loro caratteristiche (comunali o statali)
- costo del lavoro interno ed esterno
- pendolari entranti
- numero dei veicoli
- prezzo dei carburanti
- forme di gestione in unione o convenzione

- metri quadri dei plessi comunali e statali di scuole e asili nido
- utenti trasportati nei Comuni con plessi statali e comunali o alunni delle scuole comunali e private
- utenti trasportati nei Comuni senza plessi statali e comunali e senza alunni delle scuole comunali e private
- utenti della mensa scolastica
- alunni disabili delle scuole comunali
- utenti disabili trasportati della scuola dell'infanzia, primaria e secondaria
- utenti dei centri estivi e alunni del pre-post scuola
- voucher asili nido
- bambini frequentanti asili nido
- bambini frequentanti sezioni a tempo parziale asili nido
- bambini in asilo nido a gestione esterna asili nido
- bambini che usufruiscono del servizio di refezione asili nido
- utenti lattanti asili nido
- spesa media per software e hardware
- giornate annue di mercati
- stalli per la sosta a pagamento
- incidenti stradali rilevati
- presenza servizio di polizia armato
- presenza servizio di polizia notturno
- querele e denunce ricevute
- arresti, comunicazioni notizie di reato, sequestri penali, TSO eseguiti
- spesa media per l'uso dei veicoli (assicurazioni e carburante)
- punti luce mantenuti
- presenza o meno dei km percorsi e/o passeggeri trasportati
- presenza o meno del servizio metro e tram
- presenza o meno del servizio urbano navigazione
- presenza o meno del servizio impianti con fune e servizio filoviario

Le variabili utilizzate nella metodologia dei FaS sono molte, proprio per cogliere le diverse caratteristiche territoriali e socioeconomiche di ciascun ente.

Oltre alle variabili, vanno considerati i *cluster* che raggruppano i diversi Comuni sulla base delle peculiarità dei diversi contesti, inerenti alle caratteristiche demografiche, alla morfologia del territorio, agli aspetti socio-economici, alla numerosità della popolazione.

Di seguito, l'elencazione dei dieci *cluster* utilizzati per raggruppare le diverse tipologie di Comune¹⁵:

- *Cluster 1* – Poli urbani
- *Cluster 2* - Comuni di piccole dimensioni a bassa densità abitativa localizzati per lo più in aree interne

¹⁵ V. Nota metodologica approvata dalla CTSE il 18 novembre 2019: https://www.mef.gov.it/ministero/commissioni/ctfs/documenti/Nota_metodologica_FaS_Rifiuti_SOSE_18_nov_2019.pdf

- *Cluster 3* - Comuni localizzati per lo più in aree pianeggianti o collinari con basso livello di benessere
- *Cluster 4* - Comuni localizzati per lo più in aree pianeggianti o collinari con alto livello di benessere
- *Cluster 5* - Comuni a vocazione turistica
- *Cluster 6* - Comuni in territorio montano con livello di benessere medio-alto
- *Cluster 7* - Centri meta di elevato pendolarismo
- *Cluster 8* - Comuni in territorio montano con basso livello di benessere
- *Cluster 9* - Comuni ad elevata densità abitativa
- *Cluster 10* - Comuni in zone litoranee

Per la stima dei FaS vengono utilizzati i *cluster* e le variabili per le diverse funzioni fondamentali e, sulla base di questi dati, sono determinati i FaS di ogni singolo ente locale. I FaS dei Comuni vengono determinati attribuendo ad ogni ente uno specifico coefficiente di riparto.

Moltiplicando il coefficiente di riparto di ogni ente per la spesa storica complessiva dei Comuni è possibile ricavare la spesa standard (ideale) di ogni ente ed è quindi possibile confrontarla con la spesa storica dell'ente stesso. In questo modo si verifica se un Comune spende più o meno rispetto alla spesa standard di riferimento.

I grafici da 1 a 4 permettono un confronto della spesa storica con la spesa standard dei Comuni delle Regioni ordinarie. I grafici differiscono perché cambiano le aggregazioni, per fascia di abitanti o per Regione, e cambiano le funzioni di riferimento (tutte le funzioni tranne il TPL, tutte le funzioni tranne TPL e servizio rifiuti).

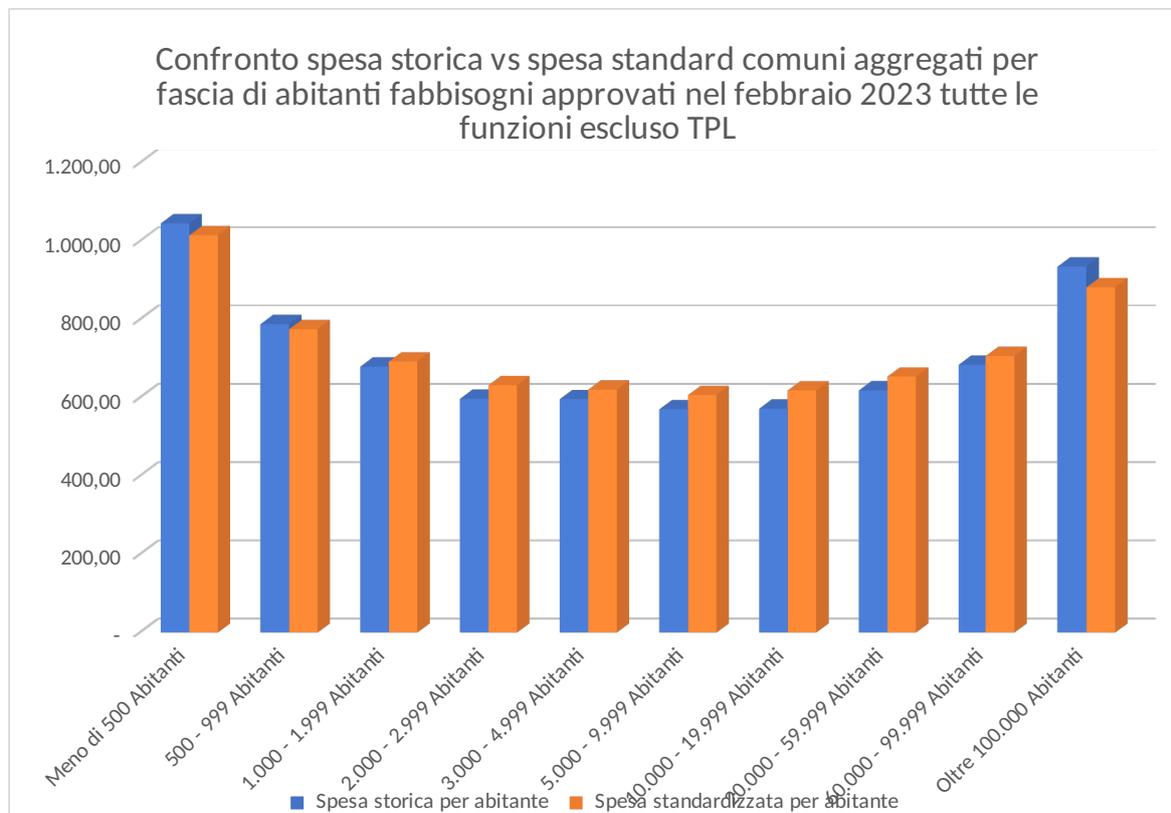


Grafico 1 – Confronto fra spesa storica e spesa standard Comuni aggregati per fascia di abitanti escluso TPL

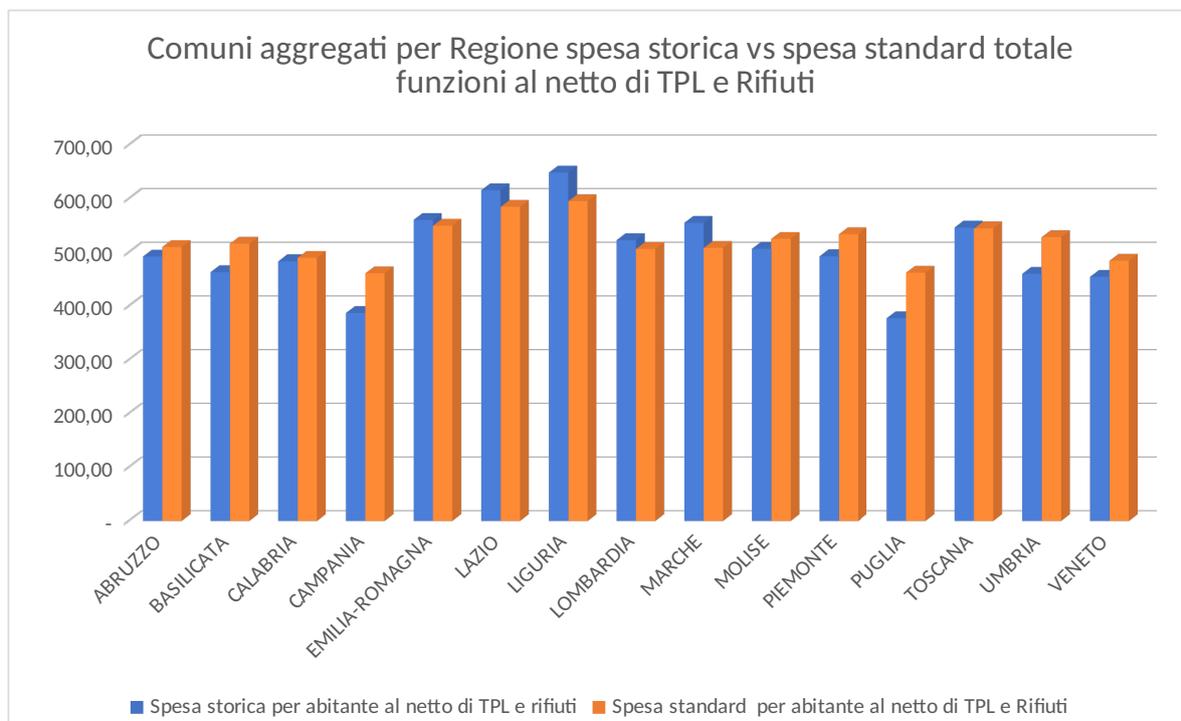


Grafico 2 - Confronto fra spesa storica e spesa standard, Comuni aggregati per Regione, escluso TPL e rifiuti

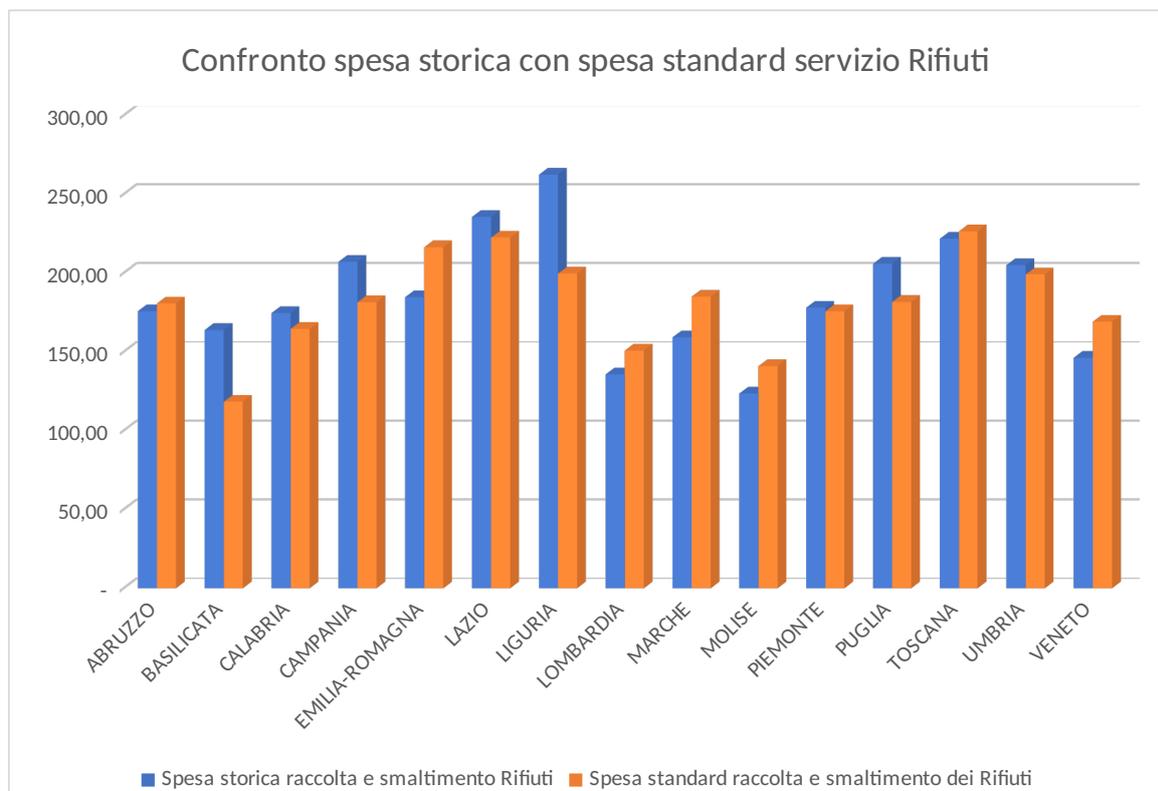


Grafico 3 – Confronto fra spesa storica e livello spesa standard, Comuni aggregati per Regione, servizio rifiuti

4. FaS e perequazione negli enti locali delle Regioni speciali insulari.

4.1. L'applicazione della metodologia di calcolo dei FaS agli enti locali della Regione siciliana.

Il d.lgs. n. 216 del 2010 ha previsto che la stima dei costi e dei FaS riguardi solamente gli enti locali delle Regioni ordinarie.

Con l'avvio dell'attività per gli enti locali delle Regioni ordinarie è emersa la consapevolezza che tale attività potesse risultare molto utile anche per gli enti locali delle Regioni a Statuto speciale, che sono state quindi coinvolte dal Ministero dell'Economia e Finanze, sulla base della normativa sopra ricordata (art. 31, c. 2 e c. 3 d.lgs. n. 68 del 2011; art. 1, c. 807 della legge n. 178 del 2020).

La prima Regione che ha assoggettato i propri enti locali ai questionari di rilevazione e ai FaS è stata la Regione siciliana (art. 1, c. 513 della legge n. 232 del 2016)¹⁶.

¹⁶ Da rilevare, inoltre, che è previsto che la composizione della CTFS risulti integrata dai rappresentanti della Regione siciliana e della Sardegna allorché calcoli e deliberi il coefficiente di riparto del FaS relativo alla funzione servizi sociali (art. 1, c. 449, lett. d-*quinquies* della legge n. 232 del 2016): v. *infra*.

I FaS dei Comuni della Regione siciliana sono stati approvati dalla CTFS nella seduta del 13 settembre 2021 per tutte le funzioni fondamentali¹⁷, utilizzando i modelli statistici elaborati per i Comuni delle Regioni ordinarie, al fine di garantire una confrontabilità statistica tra i Comuni. Per i Comuni della Sardegna, invece, la stima dei FaS per le funzioni fondamentali non è stata ancora effettuata.

La determinazione dei FaS, in ragione della disciplina normativa sopra richiamata, non ha avuto un impatto sull’allocazione delle risorse del FSC. Tuttavia la nota metodologica, nelle premesse, esplicita la finalità e l’utilità dell’operazione compiuta:

“Le elaborazioni prodotte costituiscono un contributo all’attuazione degli accordi tra lo Stato italiano e la Regione siciliana e possono altresì rappresentare per i Comuni della stessa Regione uno strumento di verifica della propria azione amministrativa: forniscono, infatti, un benchmark rispetto ai livelli di spesa medi di Comuni simili per caratteristiche socioeconomiche sia della Regione siciliana sia delle Regioni a Statuto ordinario (RSO).

Sempre a fini conoscitivi e di confronto, vengono riportati i coefficienti di riparto FaS dei Comuni della Regione siciliana. Si deve osservare che, a differenza delle RSO, i fabbisogni dei Comuni della Regione siciliana non costituiscono un riferimento per i Piani Economici Finanziari del settore rifiuti e i coefficienti non determinano effetti perequativi, in quanto non possono essere meccanicamente applicati per l’assegnazione o il riparto di risorse finanziarie da parte dello Stato.

Come indicato dalla legislazione, per il perseguimento di tale finalità si deve ricorrere a ulteriori affinamenti per cogliere con maggiore precisione le eventuali specificità dei Comuni siciliani rispetto a quelli delle RSO; inoltre, si rende necessaria la definizione esplicita delle fonti e delle modalità di finanziamento per individuare in modo coerente le normalizzazioni da operare”.

La tabella 1 mostra il confronto tra la spesa storica e la spesa standard dei Comuni della Regione siciliana.

Tabella 1 – Confronto tra la spesa storica e la spesa standard dei Comuni della Regione siciliana

	Comuni Regione Siciliana				
	spesa storica	spesa storica per abitante	Spesa standardizzata	Spesa standardizzata per abitante ab	Differenza storico rispetto a standard %
Affari generali	769.474.136	158	632.671.066	130	17,78
Istruzione	209.514.642	43	285.120.038	58	-36,09
Polizia Locale	240.483.391	49	238.060.547	49	1,01
Viabilità e territorio	324.615.209	67	391.770.204	80	-20,69
Rifiuti	917.365.222	188	797.880.445	164	13,02
Servizi Sociali e nido	556.055.405	114	658.355.111	135	-18,40
Tutte le funzioni fondamentali	3.017.508.006	619	2.979.313.893	611	1,27

I dati della tabella 1 danno indicazioni molto interessanti e utili. Se si analizza la somma di tutte le funzioni, la differenza tra spesa storica e spesa standard dei Comuni della Regione siciliana è piuttosto esigua, in termini percentuali poco più dell’1,2%. Se si considerano le singole funzioni fondamentali, invece, si scorgono delle differenze più marcate. In particolare, i Comuni della Regione siciliana hanno una spesa storica superiore alla spesa standard nelle funzioni/servizi: affari generali (+17,78%), polizia locale (+1,01%), servizio raccolta e smaltimento rifiuti (+13,02%).

¹⁷ https://www.mef.gov.it/ministero/commissioni/ctfs/documenti/Pdf1_Nota_metodologica_FaS_Sicilia_2021.pdf

Mentre la spesa storica risulta essere inferiore alla spesa standard nelle funzioni: istruzione (-36,09%), ambiente e territorio (-20,69%), servizi sociali e asili nido (-18,40%).

4.2. Gli obiettivi di servizio per i servizi sociali, per gli asili nido e per il servizio trasporto studenti con disabilità.

A partire dall'anno 2022, la legge n. 234 del 2021 ha annoverato anche i Comuni della Regione siciliana e della Sardegna tra i destinatari delle risorse volte al potenziamento di servizi sociali, asili nido e trasporto studenti con disabilità, legati a specifici LEP e obiettivi di servizio.

Più specificamente:

- l'art. 1, c. 172 ha previsto l'assegnazione ai Comuni delle Regioni ordinarie, della Regione siciliana e della Sardegna di 120 milioni di euro per l'anno 2022, di 175 milioni di euro per l'anno 2023, di 230 milioni di euro per l'anno 2024, di 300 milioni di euro per l'anno 2025, di 450 milioni di euro per l'anno 2026 e a 1.100 milioni di euro annui a decorrere dall'anno 2027, quale quota di risorse finalizzata a incrementare in percentuale, nel limite delle risorse disponibili per ciascun anno, il numero dei posti nei servizi educativi per l'infanzia;
- l'art. 1, c. 174 ha previsto l'assegnazione ai Comuni delle Regioni ordinarie, della Regione siciliana e della Sardegna di 30 milioni di euro per l'anno 2022, di 50 milioni di euro per l'anno 2023, di 80 milioni di euro per l'anno 2024, di 100 milioni di euro per ciascuno degli anni 2025 e 2026 e di 120 milioni di euro annui a decorrere dall'anno 2027, quale quota di risorse finalizzata a incrementare, nel limite delle risorse disponibili per ciascun anno e dei LEP, il numero di studenti disabili frequentanti la scuola dell'infanzia, la scuola primaria e la scuola secondaria di primo grado, privi di autonomia a cui viene fornito il trasporto per raggiungere la sede scolastica;
- l'art. 1, c. 563 ha previsto l'assegnazione ai Comuni della Regione Siciliana e della Sardegna di 44 milioni di euro per il 2022, di 52 milioni di euro per il 2023, di 60 milioni di euro per il 2024, di 68 milioni di euro per il 2025, di 77 milioni di euro per il 2026, di 87 milioni di euro per il 2027, di 97 milioni di euro per il 2028, di 107 milioni di euro per il 2029 e di 113 milioni di euro annui a decorrere dall'anno 2030, quale quota di risorse finalizzata al finanziamento e allo sviluppo dei servizi sociali comunali svolti in forma singola o associata.

Ciò premesso, per la prima volta si è quindi vincolato il riparto di alcune risorse non a un criterio di compensazione della spesa storica, ma al conseguimento di obiettivi relativi a taluni servizi.

Più specificamente, gli obiettivi di servizio consistono nel realizzare un livello di spesa per il servizio considerato che si incrementa nel tempo avendo come riferimento, nel caso specifico dei servizi sociali, il rispettivo FaS monetario, il quale include le risorse aggiuntive specificamente destinate al potenziamento del servizio medesimo.

Tali obiettivi contribuiscono a potenziare i servizi comunali, soprattutto negli enti che denotano maggiori carenze, coerentemente con il percorso di superamento dei divari esistenti e costituiscono talora un passaggio necessario per conseguire i LEP.

I Comuni con un livello della spesa storica inferiore al rispettivo FaS (Comuni sotto-obiettivo) devono impegnare le risorse aggiuntive per il potenziamento della spesa. Pertanto, i Comuni sotto-obiettivo devono rendicontare l'impiego delle risorse aggiuntive in sede di monitoraggio e di rendicontazione degli obiettivi di servizio annualmente assegnati.

Per poter avere un punto di riferimento per la determinazione degli obiettivi di servizio e le relative regole di monitoraggio e di rendicontazione, si è proceduto per l'appunto alla stima dei FaS monetari per la funzione sociale. Le risorse aggiuntive nel 2023 sono state ripartite tra i Comuni della Regione siciliana e della Sardegna, in analogia con quanto fatto per i Comuni delle Regioni ordinarie, in base ai fabbisogni standard. Alla quantificazione del macro-budget hanno concorso i soli FaS dei Comuni siciliani, mentre la quota spettante a quelli sardi, in assenza di apposite stime, si è ottenuta per sottrazione dal totale della parte spettante ai Comuni siciliani. La nota metodologica che descrive il calcolo dei FaS monetari per i servizi sociali dei Comuni della Regione siciliana e della Sardegna è stata approvata dalla CTFS il 16 maggio del 2023¹⁸.

Dall'applicazione dei FaS è risultato che, complessivamente, ai Comuni siciliani spettassero il 76,29% delle risorse stanziare e ai Comuni sardi il restante 23,71%.

Nella Tabella 2 è riportata la suddivisione delle risorse stanziare per lo sviluppo dei servizi sociali comunali a partire dal 2022 tra gli enti della Regione siciliana e della Sardegna. Nel 2023 le risorse aggiuntive per i Comuni della Regione siciliana sono pari a 39.670.800 euro e le risorse aggiuntive per i comuni della Sardegna sono pari a 12.329.200 euro.

Tabella 2 – Ripartizione delle risorse tra Regione siciliana e Sardegna

	2022	2023	2024	2025	2026	2027	2028	2029	2030
Risorse previste in base al comma 563 Art. 1 L. 234/21	44.000.000	52.000.000	60.000.000	68.000.000	77.000.000	87.000.000	97.000.000	107.000.000	113.000.000
Risorse attribuite ai comuni della Regione Siciliana	33.567.600	39.670.800	45.774.000	51.877.200	58.743.300	66.372.300	74.001.300	81.630.300	86.209.216
Risorse attribuite ai comuni della Regione Sardegna	10.432.400	12.329.200	14.226.000	16.122.800	18.256.700	20.627.700	22.998.700	25.369.700	26.790.784

Determinati i pesi per il riparto del macro-budget tra i Comuni della Regione siciliana e della Sardegna, le risorse nel 2023 sono state assegnate ai singoli Comuni in base ai FaS descritti nella nota metodologica stessa, ove si precisa che, per i Comuni sardi, in attesa di specifica stima dei FaS, sono stati utilizzati dei FaS teorici, ottenuti applicando al modello di stima dei FaS dei Comuni delle Regioni ordinarie i dati desunti dai bilanci dei Comuni interessati.

Il calcolo dei Fas per i servizi asili nido e trasporto alunni disabili ha seguito invece procedure semplificate, prendendo come riferimento i costi standard dei Comuni delle Regioni ordinarie¹⁹.

¹⁸ https://www.mef.gov.it/ministero/commissioni/ctfs/documenti/1_Nota-metodologica-FaS-Sicilia-e-Sardegna-2023.pdf

¹⁹ V. note metodologiche obiettivi di servizio asili nido 2022 e 2023: https://www.mef.gov.it/ministero/commissioni/ctfs/documenti/Pdf2_Asili-nido-Nota-metodologica-obiettivi-di-servizio-22-marzo-2022....pdf; <https://www.mef.gov.it/ministero/commissioni/ctfs/documenti/Asili-nido-Nota-metodologica-obiettivi-di-servizio-2023.pdf>. V. Note metodologiche obiettivi di servizio trasporto studenti con disabilità 2022 e 2023: <https://www.mef.gov.it/ministero/commissioni/ctfs/documenti/Nota-metodologica-Obiettivi-di-servizio-trasporto-scolastico-di-studenti....pdf>; https://www.mef.gov.it/ministero/commissioni/ctfs/documenti/Trasporto-studenti-con-disabilit_-Nota-metodologica-obiettivi-di-servizio-2023.pdf.

Per l'annualità 2024 le note metodologiche, relative agli obiettivi di servizio, sono state approvate dalla CTFS in data 17 novembre 2023 per gli obiettivi di servizio asili nido 2024²⁰, per gli obiettivi di servizio trasporto studenti con disabilità 2024²¹, per gli obiettivi di servizio di potenziamento dei servizi sociali 2024 (solo assegnazione risorse)²².

L'approvazione tempestiva di queste ultime note metodologiche, con gli obiettivi di servizio e le relative risorse, ha consentito di comunicare ai Comuni l'entità dell'obiettivo e delle risorse assegnate prima dell'approvazione dei bilanci di previsione. Questo permetterà agli enti di pianificare correttamente le attività relative a questi servizi per l'anno 2024.

4.3. Le risultanze degli obiettivi di servizio 2022: gli esiti dei monitoraggi.

Le tabelle che seguono mostrano il dettaglio e gli effetti dell'applicazione degli obiettivi di servizio ai Comuni della Regione siciliana, della Sardegna e delle Regioni ordinarie.

La Tabella 3 rappresenta il dato degli obiettivi di servizio per il potenziamento dei servizi sociali. Nel 2022 i Comuni hanno quasi tutti centrato l'obiettivo; nel dettaglio i Comuni che, fino a questo momento, non hanno centrato l'obiettivo sono stati 74 per quanto riguarda i Comuni della Regione siciliana, 25 per la Sardegna e 659 per le Regioni ordinarie. Rispettivamente, i Comuni siciliani non hanno utilizzato 3.270.250 euro pari al 17,28% delle risorse assegnate, i Comuni sardi non hanno utilizzato 385.554 euro pari al 15,49% delle risorse assegnate e i Comuni delle Regioni ordinarie non hanno utilizzato 9.892.742 pari al 19,69% delle risorse assegnate.

Va segnalato che per il 2022 i Comuni erano venuti a conoscenza del finanziamento ad annualità ampiamente iniziata e di conseguenza alcuni enti hanno avuto difficoltà a conseguire l'obiettivo. Per le annualità 2023 e 2024 ci si aspetta un maggiore riscontro positivo.

²⁰ <https://www.mef.gov.it/ministero/commissioni/ctfs/documenti/Asili-nido-Nota-metodologica-obiettivi-di-servizio-2024.pdf>

²¹ <https://www.mef.gov.it/ministero/commissioni/ctfs/documenti/Trasporto-studenti-con-disabilita-Nota-metodologica-obiettivi-di-servizio-2024.pdf>

²² <https://www.mef.gov.it/ministero/commissioni/ctfs/documenti/Sociale-Nota-metodologica-ripartizione-risorse-Sicilia-e-Sardegna-2024.pdf>

Tabella 3 – Obiettivi di servizio servizi sociali: esiti del monitoraggio del 2022

Obiettivi di servizio potenziamento servizi sociali	Comuni Regione Siciliana	Comuni Regione Sardegna	Comuni RSO
Abitanti 2022 nr.	4.875.290	1.611.621	50.745.258
Spesa storica €	484.679.407	198.416.649	5.270.819.869
Spesa storica per abitante €	99,42	123,12	103,87
Fabbisogno standard monetario €	548.836.084	162.954.779	4.285.337.327
Fabbisogno standard monetario per abitante €	112,58	101,11	84,45
Risorse aggiuntive per il potenziamento del servizio 2022 €	33.567.600	10.432.400	254.923.000
Risorse aggiuntive per il potenziamento del servizio per abitante 2022 €	6,89	6,47	5,02
Risorse aggiuntive per il potenziamento del servizio dal 2030 €	86.209.216	26.790.784	650.000.000
Risorse aggiuntive per il potenziamento del servizio dal 2030 per abitante 2030 €	17,68	16,62	12,81
Comuni sotto obiettivo nel 2022 prima della rendicontazione (allegato pubblicato) nr	253	108	3.135
Comuni sotto obiettivo nel 2022 nr	204	93	2.267
di cui comuni non chiusi	45	10	357
Comuni sotto obiettivo nel 2022 che hanno centrato l'obiettivo nr	130	68	1.608
Risorse assegnate ai comuni sotto obiettivo come Incremento dotazione F.S.C. 2022	20.117.074	2.582.656	56.409.463
Risorse assegnate ai comuni sotto obiettivo da rendicontare	18.920.736	2.488.705	50.229.958
Obiettivo di servizio raggiunto nel rendicontare le risorse 2022 €	15.650.486	2.103.151	40.337.216
Comuni che non hanno centrato in tutto o in parte l'obiettivo 2022 nr.	74	25	659
Risorse non utilizzate nel 2022 €	3.270.250	385.554	9.892.742
Percentuale di risorse non utilizzate nell'anno 2022 %	17,28	15,49	19,69

La Tabella 4 mostra la proiezione delle risorse aggiuntive a regime per i Comuni della Regione siciliana, per i Comuni della Sardegna e per i Comuni delle Regioni ordinarie.

Tabella 4 – Obiettivi di servizio servizi sociali: gli obiettivi a regime

Obiettivi di servizio potenziamento servizi sociali	Comuni Regione Siciliana	Comuni Regione Sardegna	Comuni RSO
Situazione a Regime nel 2030			
Risorse aggiuntive per il potenziamento del servizio dal 2030 €	86.209.216	26.790.784	650.000.000
Risorse aggiuntive per il potenziamento del servizio dal 2030 per abitante 2030 €	17,68	16,62	12,81

La Tabella 5 rappresenta il dato degli obiettivi di servizio per il potenziamento del servizio di asili nido. Nel 2022 sono molti i Comuni che non hanno centrato l'obiettivo; nel dettaglio gli enti che, fino a questo momento, non hanno centrato l'obiettivo sono 150 per quanto riguarda i Comuni della Regione siciliana, 172 per la Sardegna e 1.953 per quanto riguarda le Regioni ordinarie. Rispettivamente, fino a questo momento, i Comuni siciliani non hanno utilizzato 10.788.719 euro pari al 48,40% delle risorse assegnate, i Comuni sardi non hanno utilizzato 1.860.809 euro pari al 63,99% delle risorse assegnate e i Comuni delle Regioni ordinarie non hanno utilizzato 47.785.271 euro pari al 45,13% delle risorse assegnate.

Va segnalato che i Comuni erano venuti a conoscenza del finanziamento per il 2022 ad annualità ampiamente iniziata e per questo alcuni enti non hanno provveduto ad attivare i servizi. Per le annualità 2023 e 2024 ci sia aspetta una maggiore quantità di obiettivi raggiunti.

Tabella 5 - Obiettivi di servizio asili nido: gli esiti del monitoraggio del 2022

Obiettivi di servizio asili nido	Comuni Regione Siciliana	Comuni Regione Sardegna	Comuni RSO
Abitanti 2022 nr.	4.875.290	1.611.621	50.745.258
Numero dei comuni sotto obiettivo 2022	329	279	4.369
Numero di utenti aggiuntivi 2022	2.905	379	12.355
Risorse aggiuntive 2022 €	22.290.427	2.908.114	94.801.458
Numero dei Comuni che hanno raggiunto l'obiettivo nel 2022 nr	108	67	1.807
Numero degli utenti aggiuntivi raggiunto dai comuni sotto obiettivo nr (tutti fino al max ob)	426,96	30,49	1.532,00
di cui solo effettivi (teste) fino a obiettivo	345,00	11,00	1.517,00
Numero degli utenti aggiuntivi raggiunto da tutti i comuni nr	4.179,50	988,60	21.158,73
di cui solo teste	4.084,00	949,00	19.791,00
Risorse aggiuntive spese dai comuni che erano sotto obiettivo €	11.501.707,87	1.047.304,73	52.016.186,80
Comuni che non hanno centrato in tutto o in parte l'obiettivo 2022 nr.	150	172	1.953
Risorse non utilizzate dai comuni che non hanno raggiunto l'obiettivo in tutto o in parte	10.788.719,13	1.860.809,27	42.785.271,20
Percentuale di risorse non utilizzate nell'anno 2022 %	48,40	63,99	45,13

La Tabella 6 mostra la proiezione delle risorse aggiuntive a regime, per il potenziamento degli asili nido per i Comuni della Regione siciliana, per i comuni della Sardegna e per i Comuni delle Regioni ordinarie.

Va evidenziato che le risorse a disposizione dei Comuni a partire dal 2027, quando diventerà effettivo il LEP che prevede la copertura del servizio, pubblico e privato, pari al 33%, sono molto ingenti. Nel dettaglio oltre 205 milioni di euro annui per i comuni della Regione siciliana, oltre 22 milioni di euro per i comuni della Sardegna e oltre 871 milioni di euro per i Comuni delle Regioni ordinarie.

Tabella 6 - Obiettivi di servizio/LEP asili nido: gli obiettivi nei prossimi anni e a regime

Obiettivi di servizio asili nido	Comuni Regione Siciliana	Comuni Regione Sardegna	Comuni RSO
Anni successivi al 2022			
Numero dei comuni sotto obiettivo 2024	335	285	4.533
Numero di utenti aggiuntivi 2024	5.918	635	23.441
Risorse aggiuntive 2024 €	45.380.410	4.869.307	179.750.282
Proiezione nr di utenti aggiuntivi dal 2027	26.584	2.958	112.434
Proiezione risorse aggiuntive dal 2027 €	205.967.206	22.917.958	871.114.836

La Tabella 7 rappresenta il dato degli obiettivi di servizio per il potenziamento del servizio di trasporto studenti con disabilità. Nel 2022 sono molti i Comuni che non hanno centrato l'obiettivo; nel dettaglio gli enti che, fino a questo momento, non hanno centrato l'obiettivo sono stati 117 per quanto riguarda i comuni della Regione siciliana, 159 per la Sardegna e 1.781 per quanto riguarda i Comuni delle Regioni ordinarie. Rispettivamente, i Comuni siciliani non hanno utilizzato 1.365.118 euro pari al 39,72% delle risorse assegnate, i Comuni sardi non hanno utilizzato 1.118.987 euro pari al 67,64% delle risorse assegnate e i Comuni delle Regioni ordinarie non hanno utilizzato 11.925.800 euro pari al 47,88% delle risorse assegnate.

Va segnalato che i Comuni erano venuti a conoscenza del finanziamento 2022 ad annualità ampiamente iniziata e di conseguenza alcuni enti per questo non hanno provveduto ad attivare i servizi. Per le annualità 2023 e 2024 ci sia aspetta una maggiore quantità di obiettivi raggiunti.

Tabella 7 - Obiettivi di servizio trasporto studenti con disabilità: gli esiti del monitoraggio del 2022

Obiettivi di servizio trasporto studenti con disabilità	Comuni Regione Siciliana	Comuni Regione Sardegna	Comuni RSO
Abitanti 2022 nr.	4.875.290	1.611.621	50.745.258
Numero dei comuni sotto obiettivo 2022	307	295	4.240
Numero di utenti aggiuntivi 2022	989	476	7.167
Risorse aggiuntive 2022 €	3.437.210	1.654.309	24.908.480
Numero dei Comuni che hanno raggiunto l'obiettivo nel 2022 nr	134	93	1.965
di cui comuni in linea con l'obiettivo nr	35	33	637
di cui comuni che superano l'obiettivo nr	99	60	1.328
Numero degli utenti aggiuntivi dei comuni in linea con l'obiettivo nr	60	37	848
di cui solo effettivi (teste) nr	22	18	589
Numero degli utenti aggiuntivi dei comuni che superano l'obiettivo nr	1.075	330	8.391
di cui solo effettivi (teste) nr	825	303	6.912
di cui utenti aggiuntivi obiettivo nr	411	107	2.542
di cui utenti aggiuntivi in più rispetto all'obiettivo nr	664	223	5.849
Numero degli utenti aggiuntivi raggiunto da tutti i comuni (inclusi i comuni senza obiettivo) nr	1.385	396	11.544
Risorse aggiuntive spese dai comuni che erano sotto obiettivo €	2.072.092	535.322	12.982.680
Comuni che non hanno centrato in tutto o in parte l'obiettivo 2022 nr.	117	159	1.781
Risorse non utilizzate dai comuni che non hanno raggiunto l'obiettivo in tutto o in parte	1.365.118	1.118.987	11.925.800
Percentuale di risorse utilizzate nell'anno 2022 %	39,72	67,64	47,88

La Tabella 8 mostra la proiezione delle risorse aggiuntive a regime, per il potenziamento del servizio trasporto studenti con disabilità per i Comuni della Regione siciliana, per i Comuni della Sardegna e per i Comuni delle Regioni ordinarie.

Va evidenziato che le risorse a disposizione dei Comuni a partire dal 2027, quando diventerà effettivo il LEP sono molto ingenti. Nel dettaglio oltre 14 milioni di euro annui per i Comuni della Regione siciliana, oltre 4 milioni di euro per i comuni della Sardegna e oltre 101 milioni di euro per i Comuni delle Regioni ordinarie.

Tabella 8 - Obiettivi di servizio/LEP trasporto studenti con disabilità: gli obiettivi nei prossimi anni e a regime

Obiettivi di servizio trasporto studenti con disabilità	Comuni Regione Siciliana	Comuni Regione Sardegna	Comuni RSO
Anni successivi al 2022			
Numero dei comuni sotto obiettivo 2024	329	275	4.591
Numero di utenti aggiuntivi 2024	2.127	653	15.439
Risorse aggiuntive 2024 €	9.339.700	2.867.336	67.792.960
Proiezione nr di utenti aggiuntivi dal 2027	3.191	980	23.159
Proiezione risorse aggiuntive dal 2027 €	14.009.551	4.301.004	101.689.445

5. Perequazione e insularità: casi di studio riferiti agli enti locali delle Regioni ordinarie.

Nell'insieme dei Comuni delle Regioni ordinarie sono ventidue quelli che presentano il carattere dell'insularità marina²³. Si tratta principalmente di Comuni di piccole dimensioni, solo due superano

²³ La classificazione è tratta dalla ricognizione effettuata dall'Associazione Nazionale Comuni Isole Minori (ANCIM): v. audizione in Senato del 6 ottobre 2015.

i 15.000 abitanti (Forio e Ischia) e occupano parzialmente o interamente il territorio di una isola minore. Nove di questi Comuni sono ubicati in Campania, due nel Lazio, uno in Puglia, uno in Liguria e i rimanenti nove in Toscana (Tabella 1).

Tabella 1 – Elenco dei Comuni insulari delle Regioni ordinarie

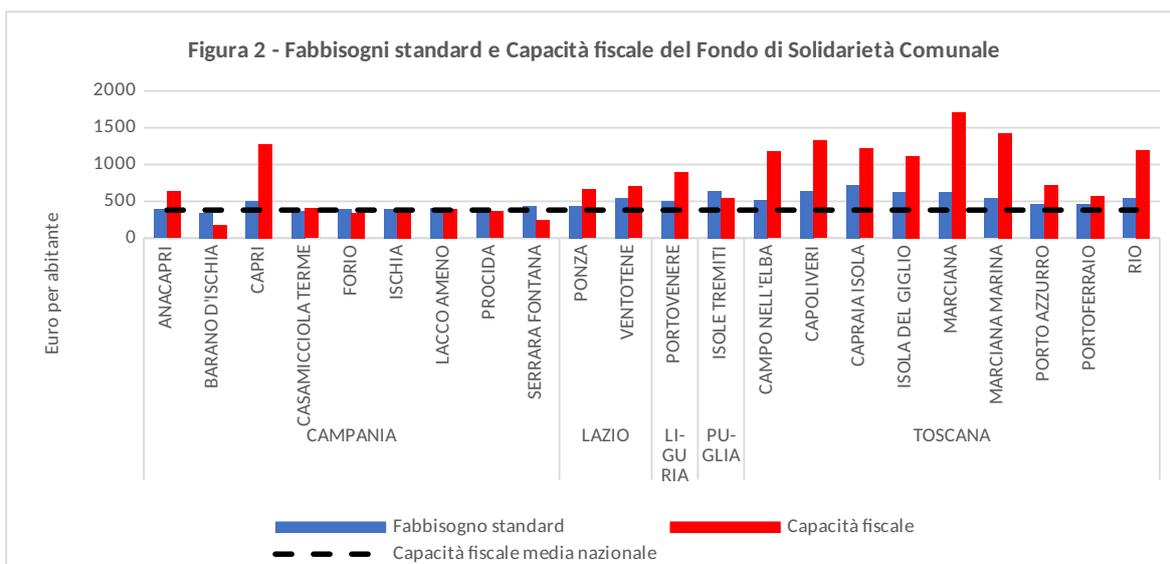
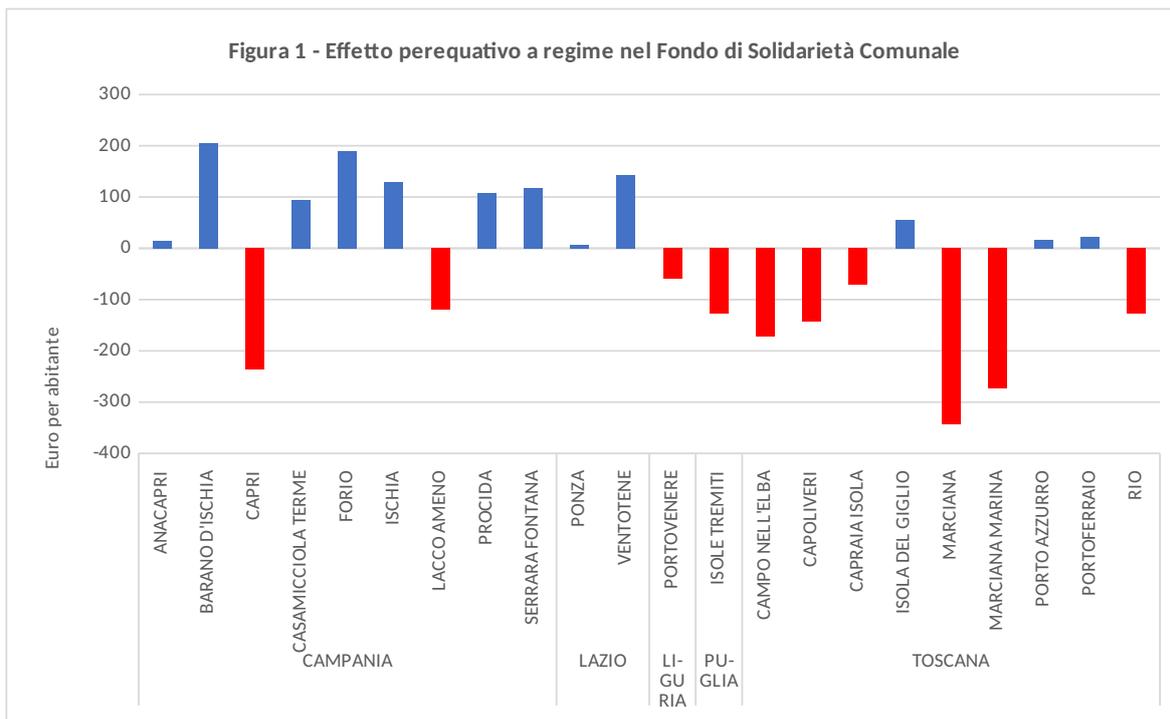
REGIONE	CODICE CATASTALE	COMUNE	POPOLAZIONE
CAMPANIA	A268	ANACAPRI	6866
CAMPANIA	A617	BARANO D'ISCHIA	10071
CAMPANIA	B696	CAPRI	7197
CAMPANIA	B924	CASAMICCIOLA TERME	8328
CAMPANIA	D702	FORIO	17625
CAMPANIA	E329	ISCHIA	19726
CAMPANIA	E396	LACCO AMENO	4787
CAMPANIA	H072	PROCIDA	10504
CAMPANIA	I652	SERRARA FONTANA	3193
LAZIO	G871	PONZA	3313
LAZIO	L742	VENTOTENE	746
LIGURIA	G925	PORTOVENERE	3763
PUGLIA	E363	ISOLE TREMITI	461
TOSCANA	B553	CAMPO NELL'ELBA	4781
TOSCANA	B669	CAPOLIVERI	3908
TOSCANA	B685	CAPRAIA ISOLA	413
TOSCANA	E348	ISOLA DEL GIGLIO	1428
TOSCANA	E930	MARCIANA	2246
TOSCANA	E931	MARCIANA MARINA	1975
TOSCANA	E680	PORTO AZZURRO	3733
TOSCANA	G912	PORTOFERRAIO	12027
TOSCANA	M391	RIO	3445

Nel FSC questi Comuni, al pari degli altri delle Regioni ordinarie, sono interessati da una variazione della dotazione lorda finale dovuta all'effetto perequativo, ovvero la variazione delle risorse storiche determinata dall'avanzare del nuovo meccanismo di attribuzione dei trasferimenti perequativi basato sulla differenza tra FaS e capacità fiscale, che sostituirà interamente il meccanismo basato sulla spesa storica a partire dal 2030 e che oggi incide per il 52,5%.

Per la maggior parte dei Comuni insulari (dodici per l'esattezza) si evidenzia un effetto perequativo positivo, ovvero ricevono maggiori trasferimenti per effetto del nuovo meccanismo standard. Quindi, dal punto di vista perequativo, l'abbandono graduale della spesa storica si pone in una posizione neutrale rispetto all'insularità (Figura 1). I dodici Comuni con effetto perequativo positivo (i due del Lazio, sette della Campania e tre della Toscana) presentano una capacità fiscale e un fabbisogno non distante dai valori medi nazionali e, conseguentemente, recuperano una penalizzazione che veniva loro impressa dal meccanismo storico. I dieci Comuni con effetto perequativo negativo (uno in Liguria, uno in Puglia, due in Campania e sei in Toscana) sono caratterizzati da una capacità fiscale molto più alta della media nazionale (Figura 2).

Emblematico, a supporto della neutralità della perequazione rispetto al carattere insulare per sé, è l'esempio dell'isola di Capri, dove insistono due Comuni caratterizzati da un FaS simile ma con effetti perequativi opposti: Capri con effetto perequativo negativo, in quanto caratterizzato da un'alta capacità fiscale; Anacapri con un effetto perequativo leggermente positivo, in virtù di una

capacità fiscale di molto inferiore. La perequazione, quindi, si muove in relazione alle caratteristiche strutturali di questi Comuni, fotografate da due lati. Il primo lato è quello del FaS delle funzioni fondamentali perequate (amministrazione generale, istruzione, servizi sociali, asili nido, viabilità e verde pubblico, polizia municipale e trasporto pubblico locale), funzioni sulle quali il carattere insulare ha pochi elementi di incidenza. Il secondo lato è misurato dalla capacità fiscale (relativa all’IMU, all’IRPEF comunale e alle tariffe ad esclusione della TARI), anche essa svincolata dall’insularità in quanto legata alla ricchezza dei vari territori.



6. Considerazioni di sintesi.

Sulla base di quanto esposto e in attesa di poter condividere ulteriori elementi di riflessione allorché la CTFS avrà portato a compimento il calcolo dei FaS per il livello di governo regionale, si possono intanto formulare alcune considerazioni di sintesi partendo dall'esperienza maturata per il calcolo dei FaS degli enti locali insulari.

Questi ultimi possono presentare peculiarità e problematiche specifiche legate all'isolamento geografico, all'accessibilità e alla gestione delle risorse. Le dimensioni ridotte e l'isolamento possono influenzare diversi aspetti della vita quotidiana, dell'economia locale e dei servizi pubblici, richiedendo adeguati interventi di tipo compensativo e/o correttivo.

Dall'analisi dei dati sinora emersi in relazione alle esperienze maturate per il comparto degli enti locali, è possibile trovare in proposito una conferma di quanto rilevato in premessa. Il processo, ora avviato in modo generalizzato, di determinazione dei LEP e dei relativi costi e fabbisogni standard, che ha già avuto attuazione per gli enti locali delle Regioni ordinarie, determina effetti positivi in termini di valorizzazione delle peculiarità degli enti, anche insulari.

I FaS relativi alle funzioni fondamentali oggetto di perequazione (amministrazione, servizi sociali, istruzione, viabilità urbana, tutela del territorio, polizia municipale, asili nido e trasporto pubblico locale) sembrano infatti già cogliere molte delle specificità socio-economiche che contraddistinguono questi territori mettendoli, di fatto, alla pari delle realtà locali simili che insistono sulla penisola.

Di questo si ha evidenza guardando ai FaS applicati in via sperimentale ai Comuni siciliani che, come molti Comuni delle realtà meridionali, mostrano un fabbisogno superiore alla spesa storica nelle funzioni sociali ed educative, rispetto alle quali la perequazione, se applicata al pari di quanto avviene per il comparto dei Comuni delle Regioni a statuto ordinario, farebbe affluire più risorse. Già oggi, inoltre, maggiori risorse, rispetto alla media gli enti locali delle Regioni ordinarie, sono assegnate ai Comuni siciliani e sardi per colmare il divario di servizi nel settore sociale e degli asili nido, sulla base del medesimo standard utilizzato per il resto dei Comuni.

Ulteriore evidenza di come gli attuali FaS si adattino alle realtà insulari si ha guardando agli esiti della perequazione che investe dal 2015 i piccoli Comuni che insistono sulle isole minori delle Regioni a statuto ordinario. La maggior parte di queste realtà, soprattutto quelle caratterizzate da una bassa capacità fiscale immobiliare, presenta un effetto perequativo positivo, ovvero riceve risorse aggiuntive rispetto a quanto riconosciuto in base alla spesa storica.

Quindi i FaS delle funzioni fondamentali oggetto di perequazione, sia pur con alcuni margini di miglioramento apportabili, già oggi consentono di trattare i Comuni insulari al pari degli altri, in quanto fanno riferimento a funzioni caratterizzate da elementi di costo ed elementi di domanda sostanzialmente svicolati dal carattere insulare, come il costo del lavoro, la domanda di servizi sociali o di manutenzione delle strade. Ad esempio, dall'analisi dei dati raccolti con il questionario dei FaS (somministrato a partire dal 2018 anche ai Comuni della Sicilia), si evince come nei Comuni siciliani, similmente a quanto emerge in gran parte delle Regioni del sud, il FaS per i servizi sociali è più alto della spesa storica, in quanto fotografa la necessità di maggiori risorse a causa del generale ritardo economico che contraddistingue, allo stesso modo, anche altre aree della Penisola.

Diversamente, la funzione di raccolta e smaltimento dei rifiuti, funzione fondamentale che non rientra tra quelle perequate, e in parte quella relativa al trasporto pubblico locale, possono presentare delle carenze per i piccoli Comuni insulari. A tal fine, nelle revisioni delle metodologie di stima dei FaS di queste funzioni si dovrà lavorare per affinare meglio l'impatto dei tempi di percorrenza, sia dagli impianti di smaltimento dei rifiuti, sia dai poli di interesse verso cui deve essere garantita la mobilità dei cittadini. Queste stesse criticità, però, con riferimento alla dimensione urbana, non sembrano condivise dai Comuni siciliani e sardi che non siano a loro volta isole. È su questo aspetto che le diverse tipologie di Comuni insulari presentano le maggiori differenze.

In conclusione, **il processo di attuazione del federalismo fiscale finalmente in atto è di fondamentale importanza** al fine di valorizzare le esigenze specifiche dei Comuni (e, in prospettiva, delle Regioni) insulari nelle politiche pubbliche e nei programmi di finanziamento, garantendo che abbiano accesso equo e adeguato a risorse e servizi essenziali. Dal punto di vista della spesa corrente, **l'attuale meccanismo dei FaS già consente di cogliere molte criticità dei piccoli Comuni insulari** delle Regioni a statuto ordinario e, in futuro, potrebbe recare benefici generalizzati anche ai Comuni siciliani e sardi quando si inizierà la transizione dal meccanismo di finanziamento basato sulla spesa storica ad un meccanismo basato sui FaS e le capacità fiscali.

In questa prospettiva, per essere massimamente operativi, la CTFS:

- è impegnata nella **determinazione dei LEP e relativi costi e fabbisogni standard per le Regioni;**

- si impegna a **completare la stima dei FaS per i Comuni della Sardegna**, naturalmente con l'accordo di quest'ultima e magari anche con l'apporto di ANCI Sardegna;

- si rende altresì disponibile a riflettere sull'**affinamento delle metodologie di stima** sinora utilizzate, onde valutare in modo più efficace alcuni aspetti rilevanti per la condizione di insularità. Da quest'ultimo punto di vista, infatti, non sfugge la portata dell'innovazione costituzionale in materia, che non si limita all'affermazione che la Repubblica promuove le misure necessarie per rimuovere gli svantaggi derivanti dall'insularità ma, prima ancora, reca l'affermazione del riconoscimento delle peculiarità delle Isole: una definizione positiva, dunque, che sollecita la ricerca di soluzioni in grado di cogliere le differenze (compatibilmente con i limiti dei modelli econometrici).

Ritengo che questo sia il contributo che, allo stato attuale, la CTFS può dare nel processo di attuazione dell'art. 119, c. 6 Cost. Trattasi di un apporto circoscritto ma, a mio avviso, significativo, poiché **la realizzazione del federalismo fiscale** – in cui l'operato della CTFS si inserisce – **costituisce la base di partenza, sulla quale potrà poi innestarsi con maggiore e migliore ponderazione la programmazione degli investimenti infrastrutturali**, da realizzarsi mediante gli interventi *ad hoc* previsti dalla normativa vigente (art. 16 e art. 22 della legge n. 42 del 2009, d. lgs. n. 88 del 2011). Da considerare che, non a caso, l'art. 22, c. 2 della legge n. 42 del 2009 indica, quale parametro per individuare gli interventi di perequazione infrastrutturale, la **virtuosità degli enti nell'adeguamento al processo di convergenza ai FaS**. D'altro canto, come sopra rilevato, **l'attuale metodologia di stima dei FaS permette altresì di individuare, in modo indiretto** – attraverso le variabili e i cluster da un lato e la capacità fiscale dall'altro – **le fragilità di taluni contesti**, consentendo di intuire quali di esse siano riconducibili a situazioni di sperequazione

infrastrutturale. Circolarmente, infine, interventi perequativi di tipo infrastrutturale potrebbero ragionevolmente incidere, positivamente, sull'**efficientamento dei costi di produzione dei servizi, ridondando così virtuosamente sui meccanismi di perequazione ordinaria.**



19STC0080200