

**COMMISSIONE PARLAMENTARE
PER L'ATTUAZIONE DEL FEDERALISMO FISCALE**

RESOCONTO STENOGRAFICO

AUDIZIONE

57.

SEDUTA DI MERCOLEDÌ 11 MAGGIO 2022

PRESIDENZA DEL PRESIDENTE CRISTIAN INVERNIZZI

INDICE

	PAG.		PAG.
Sulla pubblicità dei lavori:		Fragomeli Gian Mario (PD)	11, 12
Invernizzi Cristian, <i>presidente</i>	3	Perosino Marco (FIBP-UDC)	10
Audizione del Presidente della Commissione tecnica per i fabbisogni standard, profes- sor Alberto Zanardi, sull'assetto della fi- nanza territoriale e sulle linee di sviluppo del federalismo fiscale:		Turri Roberto (Lega)	12
Invernizzi Cristian, <i>presidente</i> .	3, 10, 11, 12, 14	Zanardi Alberto, <i>Presidente della Commis- sione tecnica per i fabbisogni standard</i>	4, 12
		ALLEGATO: Documentazione consegnata del Presidente della Commissione tecnica per i fabbisogni standard	15

PAGINA BIANCA

PRESIDENZA DEL PRESIDENTE
CRISTIAN INVERNIZZI

La seduta comincia alle 8.15.

Sulla pubblicità dei lavori.

PRESIDENTE. Avverto che la pubblicità dei lavori della seduta odierna sarà assicurata, oltre che mediante il resoconto stenografico, anche attraverso la trasmissione diretta sulla *web-tv* della Camera dei deputati.

Audizione del Presidente della Commissione tecnica per i fabbisogni standard, professor Alberto Zanardi, sull'assetto della finanza territoriale e sulle linee di sviluppo del federalismo fiscale.

PRESIDENTE. L'ordine del giorno reca l'audizione – ai sensi dell'articolo 143, comma 2, del Regolamento della Camera, nonché ai sensi dell'articolo 5, comma 5, del Regolamento della Commissione parlamentare per l'attuazione del federalismo fiscale – del Presidente della Commissione tecnica per i fabbisogni standard, professor Alberto Zanardi, sull'assetto della finanza territoriale e sulle linee di sviluppo del federalismo fiscale.

Nel rammentare che in questa legislatura abbiamo già avuto modo di audire il professor Zanardi nella sua pregressa veste di membro del Consiglio dell'Ufficio parlamentare di bilancio e di apprezzarne, quindi, l'elevata competenza sui temi del federalismo fiscale, evidenzio che l'audizione odierna consentirà di acquisire un quadro puntuale e aggiornato sul lavoro condotto dalla Commissione tecnica per i fabbisogni standard, in seno alla quale il professore

Zanardi è stato nominato Presidente nello scorso mese di gennaio. Sono ben note agli addetti ai lavori le competenze assegnate dalla normativa vigente alla Commissione tecnica per i fabbisogni standard. Essa – ai sensi del decreto legislativo n. 216 del 2010 e dell'articolo 1, comma 29, della legge n. 208 del 2015 – esercita presso il Ministero dell'economia e delle finanze funzioni fondamentali per la compiuta e matura attuazione del federalismo fiscale e dell'autonomia finanziaria delle regioni e degli enti locali, con particolare riguardo al superamento del criterio della spesa storica nella distribuzione delle risorse e all'individuazione di appropriati indicatori in relazione ai quali deve essere valutata l'azione amministrativa.

Il professor Zanardi illustrerà, pertanto, in questa sede, le complesse attività valutative affidate alla Commissione tecnica per i fabbisogni standard, a partire da quelle riferite alla validazione delle metodologie e delle elaborazioni concernenti la determinazione di fabbisogni e capacità fiscali, che incidono sulla perequazione e, in particolare, sul riparto delle risorse del Fondo di solidarietà comunale.

Al fine di assicurare un ordinato svolgimento dei lavori, faccio presente che – in conformità a quanto convenuto in sede di Ufficio di presidenza integrato dai rappresentanti dei gruppi nonché alla prassi già seguita in occasione delle precedenti sedute di audizioni – dopo la relazione introduttiva del professor Zanardi darò la parola a un oratore per gruppo. Conclusa questa fase della discussione, si potrà valutare, in considerazione del tempo disponibile, se procedere a un'eventuale ulteriore serie di interventi, lasciando comunque lo spazio necessario per la replica. Nel raccomandare ai colleghi di contenere la durata degli

interventi, invito a far pervenire alla Presidenza le richieste di iscrizione a parlare. A questo punto rinnovo il benvenuto al professor Zanardi, che ringrazio a nome di tutta la Commissione per avere accettato l'invito, e gli cedo la parola. Prego.

ALBERTO ZANARDI, *presidente della commissione tecnica per i fabbisogni standard*. Molte grazie, Presidente. Ringrazio la Commissione per l'invito a questa audizione che si pone in continuità con quella che il mio predecessore alla presidenza della CTFS (Commissione Tecnica per i Fabbisogni Standard), Giampaolo Arachi, ha tenuto davanti a questa Commissione meno di un anno fa. Oggi, come allora, il mio intervento intende ripercorrere le linee di lavoro in cui la CTFS è stata impegnata in questo ultimo periodo. Mi focalizzerò su tre punti (c'è una memoria che ho lasciato depositata in cui questi elementi sono trattati con maggiore dettaglio rispetto ai tempi che abbiamo a disposizione). I tre punti sono: innanzitutto, la determinazione degli obiettivi di servizio, ai fini di potenziamento dell'offerta di alcuni servizi comunali di grande rilevanza, quali i servizi sociali, gli asili nido e il trasporto degli studenti con disabilità. Il secondo punto è l'intervento della CTFS nell'ambito del riordino e della riorganizzazione della finanza e della perequazione delle province delle città metropolitane e il riparto, a cui si è arrivati, delle relative risorse per il triennio 2022/2024. Da ultimo, il prosieguo dell'analisi della CTFS nell'ambito regionale per quanto riguarda i problemi di standardizzazione dei fabbisogni delle funzioni di spesa assistite da LEP (Livelli Essenziali delle Prestazioni) per le regioni a statuto ordinario diverse dalla sanità. Se ci sarà tempo vorrei, poi, fare il punto sull'agenda dei lavori che attendono la CTFS nei prossimi mesi, da qui alla fine del 2022. Sul primo punto, quello del potenziamento nell'offerta dei servizi comunali, voglio ricordare come nel corso del 2021 e di questi primi mesi del 2022 la CTFS ha svolto un lavoro molto intenso, direi anche gravoso, per dare attuazione a una serie di disposizioni previste nelle due ultime leggi di bilancio, quella per il 2021 e quella del

2022, che riguardano il potenziamento dei servizi sociali, degli asili nido e del trasporto scolastico per gli studenti con disabilità. La Commissione ha fatto tre cose: ha determinato gli obiettivi di servizio, ha ripartito, sulla base degli obiettivi di servizio così fissati, le risorse disponibili per il 2021 o per il 2022 a seconda dei vari casi, e ha stabilito le procedure di monitoraggio e di rendicontazione da parte dei comuni sulle risorse ricevute. Vorrei, molto rapidamente, ripercorrere in termini non tecnici – qualche dettaglio in più lo trovate nella memoria – questi tre ambiti di intervento per poi cercare, a conclusione di questa prima stagione di misure di rafforzamento dell'offerta dei servizi comunali, di tirare le fila e darne una lettura trasversale che permetta di cogliere elementi comuni ma anche elementi di differenza. Sui servizi sociali – in parte sono cose che davanti a questa Commissione sono già state ripercorse, per esempio, ultimamente dall'Ufficio parlamentare di bilancio – voglio solo ricordare che, nel corso del 2020, la CTFS era già tornata sulla questione della rideterminazione dei fabbisogni standard, quantificando anche le risorse necessarie a portare tutti i comuni ai livelli di servizio corrispondenti ad alcune realtà considerate virtuose sul territorio nazionale, quindi aveva già determinato, di fatto, degli obiettivi di servizio. Queste risorse aggiuntive, quantificate attraverso la determinazione dei fabbisogni standard, sono state poi assunte dal decisore politico come punto di riferimento nella legge di bilancio del 2021 per determinare l'ammontare dell'incremento di risorse da destinare a questo settore. Nel giugno del 2021 la CTFS ha costruito il meccanismo di utilizzo e di riparto di queste risorse aggiuntive, a valere appunto sul 2021. Queste risorse sono pari a 216 milioni per il 2021, a crescere fino a 650 milioni nel 2030. Cosa ha fatto la Commissione tecnica? Ha stabilito degli obiettivi di servizio, ente per ente, in modo tale che le risorse aggiuntive attribuite siano tali da permettere, alla fine di questo periodo, a tutti i comuni di finanziare in modo pieno, integrale, quello che è stato indicato come fabbisogno standard monetario per questo

settore di intervento dei servizi sociali. Questo fabbisogno standard monetario non è nient'altro che la componente relativa alla spesa sociale del fabbisogno perequabile, riferito all'FSC (Fondo di solidarietà comunale) del 2021 incrementato dalle risorse aggiuntive stanziato dalla legge di bilancio per il 2021. Questo finanziamento annuale è stato assegnato a tutti i comuni in base ai fabbisogni standard. Questa attribuzione di risorse aggiuntive comporta per i comuni sotto obiettivo, cioè quelli che hanno una spesa storica inferiore all'obiettivo del fabbisogno standard monetario, un obbligo di monitoraggio e di rendicontazione dell'utilizzo delle risorse ricevute nell'ambito di una vasta gamma di opzioni di potenziamento dei servizi che comprendono sia indicatori di input (per esempio, nuove assunzioni di assistenti sociali o di altro personale specializzato) sia indicatori di output (quali aumento del numero degli utenti serviti). Quello che voglio sottolineare è che comunque gli obiettivi di servizio da un lato, e corrispondentemente la rendicontazione dei risultati realizzati dall'altro, sono determinati in termini monetari, in termini di spesa. Quindi è un dato di spesa che viene attribuito e che viene rendicontato. Nella memoria, poi, trovate qualche tabella per ognuno dei settori dei servizi comunali interessati da questi interventi che cercano di dare conto – per esempio, nel caso del sociale, la tabella 1 – di quale sia il passo nella progressione verso il raggiungimento dell'obiettivo di fabbisogno che è reso possibile dalle risorse aggiuntive stanziato e dal meccanismo di attribuzione adottato dalla CTFS. Una parola sugli asili nido. Anche qui c'è stato un lavoro preliminare della CTFS. Nel 2019 la Commissione aveva già provveduto a rivedere la metodologia di calcolo dei fabbisogni standard per gli asili nido attraverso una normalizzazione dei minimi e dei massimi di servizio dei tassi di copertura, rispetto alla popolazione in età, e l'assegnazione a tutti i comuni (delle regioni a statuto ordinario) di un fabbisogno standard che non doveva essere inferiore a tale minimo. Si cercava così di superare la famosa questione dello « zero al sud » e

veniva fissato anche un tetto massimo oltre il quale la perequazione non sarebbe stata applicata. Questa revisione dei fabbisogni standard per gli asili nido, oltre a determinare una modificazione nell'attribuzione delle risorse dei trasferimenti perequativi, ha palesato la necessità di immettere nel settore delle risorse aggiuntive. La metodologia dei fabbisogni standard è stata nuovamente rivista nel 2021 passando, in termini tecnici, da una stima mediante funzione di spesa, quale era precedentemente, a una stima mediante funzione di costo e quindi arrivando a determinare la stima del costo standard per utente differenziato fra comuni, la stima di un costo « giustificato » nella fornitura di questo servizio particolare. Però, la vera svolta in tutta questa vicenda si è realizzata con la legge di bilancio per il 2022, la quale ha attribuito risorse aggiuntive di una certa consistenza per il potenziamento di questo servizio. Sono 120 milioni all'inizio, nel 2022, che poi crescono fortemente fino ad arrivare dal 2027 a un miliardo e cento milioni. Per la prima volta, va sottolineato, nell'ambito del dispositivo normativo è stato fissato, in termini quantitativi, un livello minimo di fornitura, un LEP di fatto, pari al 33 per cento della popolazione in età, nel senso che i servizi forniti dal comune – ma anche nell'ambito del territorio comunale, dall'offerta privata – devono coprire almeno il 33 per cento della popolazione in età fra 3 e 36 mesi. Questo LEP che, ripeto, è stato fissato in termini quantitativi ed è quindi immediatamente applicabile in un meccanismo di attribuzione e di perequazione delle risorse, deve essere garantito su tutto il territorio nazionale a partire dal '27, quando tutte le risorse saranno disponibili. Anche qui, che cosa ha fatto la CTFS? Nel marzo di quest'anno, quindi due mesi fa, per ogni ente comunale, la CTFS ha determinato gli obiettivi di servizio, quali tappe intermedie per arrivare progressivamente alla copertura del 33 per cento nel '27, e ha provveduto, sulla base di questo impianto, a ripartire le risorse per il '22, il primo anno di applicazione. E poi, come nel caso dei servizi sociali, ha stabilito modalità di monitoraggio e di rendi-

contazione degli obiettivi assegnati. Non entro nei dettagli tecnici, ma l'intuizione è immediata: è stata calcolata la distanza, in termini di numero di utenti, fra l'obiettivo del 33 per cento e il livello attuale, storico, di fornitura del servizio comune per comune (in realtà per gli anni 2022-2026 è stato considerato un obiettivo intermedio del 28,88 per cento). Cioè è stato calcolato il numero di utenti che bisogna attribuire al Comune per passare dal livello attuale di copertura a quello del 33 per cento, obiettivo finale di questo percorso. Per i comuni sotto obiettivo sono state attribuite le risorse aggiuntive necessarie per raggiungere gli obiettivi di servizio assegnati, risorse che sono pari all'obiettivo moltiplicato per un costo standard unitario di fornitura del servizio. Gli obiettivi, quindi, sono denominati in termini di utenti aggiuntivi che devono essere forniti dal comune. Corrispondentemente, anche i meccanismi di monitoraggio e di rendicontazione sono definiti in termini di utenti aggiuntivi che devono essere, alla fine di ogni anno, serviti dal Comune nell'ambito di un paniere di modalità che sono state specificamente previste (servizio in gestione diretta da parte del Comune oppure esternalizzata, convenzioni, trasferimenti a favore di ambiti), insomma di un *bouquet* di possibilità che, ovviamente, tengono conto che questo servizio, pur essendo abbastanza standardizzato, presenta specificità a livello territoriale. Tutte queste modalità sono, come detto, monitorate in termini quantitativi, in termini di numero di utenti aggiuntivi effettivamente serviti. Anche per gli asili nido trovate, nella tabella 2, qualche dato che ci dà un'immagine di sintesi della progressione con cui si andrà a colmare la distanza fra il livello attuale e l'obiettivo finale del 33 per cento. È una progressione abbastanza lenta all'inizio, ma che poi accelera sensibilmente fra il 2026 e il 2027 quando saranno disponibili molte risorse aggiuntive. Un flash soltanto sul trasporto studenti con disabilità. La legge di bilancio per il 2022 ha stanziato 30 milioni per il 2022, primo anno di applicazione, e poi risorse crescenti che arrivano a 120 milioni a partire dal 2027. In questo caso, il dispositivo

normativo non richiama esplicitamente un LEP, non fissa un LEP come nel caso degli asili nido. Quindi non c'è un obiettivo quantitativo specifico ma uno stanziamento in termini di risorse. Quello che la CTFS ha fatto è cercare, partendo da questo elemento finanziario, di determinare per ciascun ente gli obiettivi di servizio, da qui fino alla situazione a regime, di ripartire su tale base le risorse stanziare per il 2022, primo anno di applicazione, e ancora stabilire le modalità di monitoraggio. Sulla base di una stima di costo standard di fornitura di questo servizio fissata su base annua a 4.625 euro, è stato ricavato il numero di utenti aggiuntivi compatibile con le risorse disponibili in termini aggregati di anno in anno. È stata poi misurata la distanza nei livelli di offerta dei servizi di ogni comune rispetto a questo obiettivo che, appunto, cresce di anno in anno in relazione alle risorse disponibili. Ai comuni sotto obiettivo, sono state attribuite risorse corrispondenti agli utenti aggiuntivi che devono fornire, anno dopo anno, moltiplicato per il costo unitario di fornitura. Il raggiungimento dell'obiettivo deve essere rendicontato dai comuni sotto obiettivo, quelli che ricevono le risorse, in termini di utenti assistiti, attraverso dunque la dimostrazione dell'effettiva attivazione in forma individuale o in forma associata del servizio a favore degli studenti disabili. Tuttavia, in quest'ambito, in cui l'informazione circa le caratteristiche del bisogno e le modalità con cui i comuni intervengono per il suo soddisfacimento sono relativamente limitate e devono essere ancora adeguatamente raccolte, è stato aperto uno spazio riguardo alla possibilità di monitoraggio anche sul lato della spesa: per i comuni che già erogano questo servizio, una delle modalità consentite per soddisfare l'obiettivo di servizio è quella di migliorare qualitativamente il servizio, a parità di utenti forniti, proprio per tenere conto del fatto che le modalità di fornitura sono molto eterogenee. In conclusione di questa rassegna dei tre interventi di rafforzamento dei servizi comunali di recente avviati, vorrei evidenziare che due sono stati gli elementi innovativi di questa, per così dire, nuova sta-

gione dei fabbisogni standard collegati alla determinazione degli obiettivi di servizio. La prima innovazione consiste nel fatto che, prima ancora che venissero rese disponibili nuove risorse, la CTFS ha fatto un grosso lavoro di revisione delle modalità di determinazione dei fabbisogni standard, con l'obiettivo di garantire un progressivo sganciamento dei fabbisogni rispetto ai livelli di servizio storicamente forniti (il caso esemplare è quello degli asili nido). Si è così creato una sorta di piano perequativo più solido, su cui innestare, poi, il secondo elemento innovativo rappresentato dalle risorse aggiuntive che sono state attribuite per il potenziamento di questi servizi. I tre interventi che ho descritto (servizi sociali, asili nido e trasporto studenti disabili) fanno parte di una medesima strategia e quindi condividono, anche riguardo alle linee predisposte dalla CTFS per la loro attuazione operativa, una serie di elementi comuni. E tuttavia ci sono tra loro anche alcune differenze rilevanti su cui è opportuno riflettere. Due sono gli elementi che hanno maggiormente condizionato le scelte fatte dal legislatore e anche, a ricaduta, le soluzioni operative decise dalla CTFS. Il primo elemento che ha condizionato le soluzioni predisposte riguarda la natura dei bisogni a cui questi interventi cercano di dare soddisfazione. Quando questi bisogni sono unidimensionali, quando l'utenza potenziale è chiaramente definita (è il caso degli asili nido), la normativa ha fissato LEP specifici in termini quantitativi (il 33 per cento di cui si diceva) e la CTFS ha determinato di conseguenza obiettivi di servizio in termini anch'essi quantitativi con una sorta di scadenziario temporale ben definito per l'effettivo incremento delle prestazioni. Quando, invece, i bisogni sono più articolati, multidimensionali, quando l'utenza potenziale non è così chiaramente identificabile (è il caso dei servizi sociali), è difficile tradurre il livello essenziale in una precisa prestazione da garantire al cittadino in termini quantitativi e allora, necessariamente, gli obiettivi di servizio sono stati denominati in termini di spesa e nell'obbligo degli enti destinatari a impiegare le risorse ricevute in una o più modalità nel-

l'ambito di un insieme abbastanza ampio. L'altro elemento rilevante è quello dell'effettiva disponibilità di informazioni complete, solide, adeguate, affidabili sul livello di offerta dei servizi oggi garantito dai vari comuni in questi diversi settori, che possa costituire una base di riferimento a partire dalla quali misurare i divari rispetto agli obiettivi che dovrebbero essere raggiunti, come nel caso, per esempio, del 33 per cento degli asili. Quando queste basi informative, attendibili e dettagliate, non sono disponibili, questi divari non sono determinabili, o non sono determinabili in modo affidabile, e le risorse aggiuntive sono state ripartite tra gli enti sulla base dei fabbisogni standard, cioè di indicatori di spesa, di fatto innalzando il livello della spesa standardizzata nella funzione considerata. Il trasporto degli studenti con disabilità, in questa panoramica, costituisce un caso intermedio. Come dicevo, la normativa non stabilisce in questo caso un LEP esplicito in termini quantitativi, di tasso di copertura degli studenti con disabilità. Viene fissato un riferimento monetario finanziario, uno stanziamento crescente di risorse, che poi viene tradotto in termini di utenti aggiuntivi attraverso il riferimento a un costo standard, quindi compatibile con le risorse disponibili. Il monitoraggio e la rendicontazione dell'impiego delle risorse assegnate verifica che i comuni potenzino effettivamente il servizio in termini di utenti aggiuntivi serviti, ma è riconosciuta una qualche flessibilità ammettendo anche di migliorare il servizio in termini qualitativi agendo sull'incremento della spesa a parità di servizio. È una flessibilità resa necessaria dal fatto che oggi non si dispone di una mappatura esatta delle caratteristiche di questi bisogni. Queste scelte operate dalla CTFS hanno anche implicazioni per le future prospettive di funzionamento del Fondo di solidarietà comunale. Nel caso degli asili nido, e nel caso degli studenti con disabilità, le risorse aggiuntive hanno di fatto costituito una componente separata, distinta dall'FSC e ciò pone il problema di come in futuro integrare questa componente nel funzionamento ordinario dell'FSC. Al contrario, nel caso dei servizi

sociali, il potenziamento dei servizi di fatto si è realizzato mediante l'innalzamento dell'asticella dei fabbisogni standard garantendo quindi fin da subito la loro piena integrazione nel funzionamento normale del Fondo di solidarietà comunale. Un'ultima considerazione riguarda il fatto che quello che ho descritto è un quadro in divenire. Le modalità decise dalla CTFS nei vari casi potranno beneficiare della raccolta di informazioni resa possibile dal monitoraggio e rendicontazione dei primi anni di applicazione di questi meccanismi. Sono informazioni riguardanti le caratteristiche delle varie situazioni di bisogno e delle modalità con cui i comuni soddisfano questi bisogni che costituiranno un patrimonio importante, prezioso, che si arricchirà di anno in anno. Sulle province va ricordato che, dopo anni di battute d'arresto e di inerzia, la legge di bilancio per il '21, poi integrata dalla legge di bilancio per il '22, ha dato una spinta importante per la revisione, o quantomeno un inizio di revisione, dell'assetto di finanziamento e di perequazione delle province e delle città metropolitane. Come ricordate, la legge di bilancio per il '21 ha previsto la costituzione di due fondi perequativi distinti, uno per le province e l'altro per le città metropolitane, in cui far confluire tutti i trasferimenti, i contributi, le spettanze di parte corrente attribuite ai due gruppi di enti. La legge di bilancio per il '21 ha stabilito poi che questi due fondi debbano essere ripartiti non secondo i criteri storici bensì sulla base di fabbisogni standard e capacità fiscali, in analogia con i meccanismi di perequazione del comparto comunale. La legge di bilancio per il '22 ha messo benzina in questo meccanismo nel senso che ha stanziato risorse aggiuntive per lo svolgimento delle funzioni fondamentali delle province e delle città metropolitane: 80 milioni nel '22, che salgono progressivamente fino a 600 milioni a partire dal 2031. Nel corso del 2021, e in particolare nel novembre dello scorso anno, la CTFS ha svolto un intenso lavoro per definire tutti gli elementi costitutivi di questo nuovo meccanismo di perequazione: i fabbisogni standard e le capacità fiscali di ciascun ente. Insieme a

questo, è stata condotta una ricognizione del concorso del comparto e dei singoli enti a favore della finanza pubblica. Come è noto, infatti, questo comparto è finanziatore netto del sistema di finanza pubblica, nel senso che opera un trasferimento verticale, da province e città metropolitane a favore del bilancio dello Stato. A gennaio del '22 la CTFS ha messo insieme questi vari elementi e ha approvato le modalità operative dei due fondi operativi applicandole poi al riparto per il prossimo triennio 2022/2024. Non ho tempo di entrare nei dettagli di cosa è stato fatto sui fabbisogni e sulle capacità fiscali. Arrivo al punto finale, cioè come questi elementi sono stati combinati nell'ambito del meccanismo di attribuzione delle risorse dei fondi a favore dei singoli enti. La scelta che è stata fatta da parte del CTFS è quella di costituire un sistema che, per ciascun fondo perequativo, si articoli in due componenti che tengono conto delle specificità di questo comparto. La prima è una componente orizzontale, cioè tra enti del comparto, che riattribuisce tra i diversi enti il totale del concorso netto alla finanza pubblica. Sono 1.435 milioni che vengono riallocati dall'attribuzione storica a una nuova attribuzione che si basa sulla distanza, ente per ente, fra il fabbisogno standard e la capacità fiscale. In questo modo si vuole creare una sorta di livello di risorse perequate al di sopra del quale è stata poi costruita una seconda componente, questa volta di tipo verticale, dallo Stato a favore del comparto, che assegna le risorse aggiuntive stanziata dalla legge di bilancio per il '22 a ciascun ente in proporzione, analogamente al caso dei comuni per i servizi sociali, ai rispettivi fabbisogni standard. L'effetto di questa seconda componente è quindi di alleggerire il peso, ente per ente, del concorso netto alla finanza pubblica. Anche qui, nella memoria che ho depositato, trovate qualche elaborazione sul funzionamento di questo meccanismo. Vorrei soltanto richiamare la vostra attenzione sulla figura 4 che trovate a pagina 20. Questa figura mette a confronto il grado di mancata copertura dei fabbisogni standard per le funzioni fondamentali delle province, prima e dopo questo inter-

vento di revisione del sistema perequativo. Compara cioè il 2021 (la linea blu) con il 2031 (la linea arancione) evidenziando l'effetto sia della perequazione tra enti del contributo che le province danno allo Stato sia dell'immissione di nuove risorse. Si nota come nel 2021 il grado di mancata copertura dei fabbisogni standard, date le risorse attualmente disponibili ente per ente, sia consistente. Le province che soffrono di un grado di mancata copertura relativamente più basso, che trovate a sinistra del grafico, non riescono a coprire circa il 10 per cento dei propri fabbisogni standard. A destra del grafico trovate invece le situazioni più difficili, che arrivano a un grado di mancata copertura del 70/80 per cento, dato il peso del trasferimento verticale da garantire a favore dello Stato e date le risorse che sono state attribuite a questo comparto. Quello che succede, passando dal '21 al '31 e quindi considerando gli effetti della riforma, è visivamente un appiattimento della curva insieme con un suo spostamento, una traslazione, verso l'alto. L'appiattimento è dovuto al fatto che gli enti redistribuiscono fra di loro, in termini orizzontali, il peso del concorso a favore dello Stato in modo più perequato. Inoltre l'attribuzione delle risorse aggiuntive, che via via aumentano nel corso del tempo, fa sì che tutta la curva si sposti verso l'alto riducendo, in media, il peso complessivo del concorso a favore del bilancio dello Stato. Soltanto un flash riguardo alle regioni e, in modo particolare, alla questione, che da tempo la CTFS sta seguendo, della standardizzazione dei fabbisogni per le funzioni regionali di spesa assistite da LEP, diverse dalla sanità (fondamentalmente istruzione, assistenza e TPL (Trasporto Pubblico Locale) per la sola componente di spesa in conto capitale). Come ben sapete, con il PNRR (Piano nazionale di ripresa e resilienza) la revisione del sistema di finanziamento e di perequazione delle regioni a statuto ordinario potrebbe avere nuovo impulso, in linea con l'impianto generale della riforma sul federalismo fiscale della legge 42 del 2009. La riforma del federalismo fiscale, e in particolare della sua componente regionale, è infatti inclusa tra le

riforme di accompagnamento previste dal PNRR. Uno degli elementi di questa riforma, accanto all'intervento sulla fiscalità e sulla fiscalizzazione dei trasferimenti, è quello della definizione di livelli essenziali delle prestazioni e dei fabbisogni standard per le funzioni regionali diverse dalla sanità. Rispetto alla determinazione dei fabbisogni standard, la CTFS era finora orientata ad approfondire innanzitutto l'analisi dei bilanci regionali. Si tratta di bilanci che evidenziano ancora elementi di non perfetta omogeneità tra regioni e questo richiede, ovviamente, operazioni di riclassificazione per renderli pienamente comparabili. Al di là della valutazione dei bilanci, un profilo rilevante che è emerso in questa fase di analisi esplorativa è la difficoltà a comparare modelli di fornitura e di gestione dei servizi regionali (istruzione e assistenza, in modo particolare), che sono spesso significativamente diversi da territorio a territorio. Si tratta tipicamente di servizi multilivello, in cui operano livelli di governo differenti, non solo la Regione, ma anche lo Stato, con fondi speciali e altre risorse che vengono trasferite a valle, e poi i comuni e le istituzioni del comparto socio-sanitario. In questo quadro è pertanto poco proficuo considerare in isolamento i bilanci regionali e costruire soltanto su di essi LEP, obiettivi di servizio, modalità di standardizzazione dei fabbisogni. Per cui l'idea, adesso, è quella di orientarsi verso un'analisi dei singoli programmi attraverso una ricostruzione normativa molto attenta dell'intervento pubblico in questi settori. Una sorta di studio pilota che stiamo conducendo riguarda il DSU, il diritto allo studio universitario. Il diritto allo studio universitario è esemplare da questo punto di vista: è un settore molto articolato tra i diversi livelli di governo in termini di raccolta delle risorse, con modelli di gestione, sistemi di *governance* diversi da regione a regione che riflettono anche normative diverse (come ben sapete, il diritto allo studio, al di là della fissazione di LEP, è di competenza legislativa delle regioni). Fondamentalmente l'obiettivo è di ricostruire, non in capo alla Regione come istituzione, ma in capo ai territori regionali, quale sia

l'ammontare complessivo di risorse che affluisce a ciascun territorio per questa funzione per poi valutare se, nell'ambito di queste risorse, ci sia spazio per interventi di tipo perequativo. Infine, una parola riguardo all'agenda dei lavori futuri della CTFS. Sul lato comunale il *carnet* è piuttosto fitto. Nelle prossime settimane la CTFS definirà gli obiettivi di servizio per il settore sociale dei comuni delle Regioni a statuto ordinario per il secondo anno di applicazione, il 2022. Si dovrà valutare se le modalità definite per il 2021, di cui ho riferito, debbano essere integralmente riproposte per quest'anno. Nello stesso periodo, si amplierà il perimetro della determinazione degli obiettivi di servizio sempre del settore sociale includendo, questa volta per il primo anno, i comuni di Sicilia e Sardegna. Nel prossimo mese di giugno è programmata la definizione e l'invio di un nuovo questionario per i fabbisogni standard comunali con riferimento all'annualità 2021. Si è dibattuto se richiedere agli enti anche informazioni sul 2020, ma l'orientamento è di escludere questa annualità perché fortemente distorta dalla crisi Covid. I dati raccolti con i questionari saranno utilizzati nel 2023 per la determinazione dei fabbisogni standard delle funzioni fondamentali comunali che saranno poi a sua volta impiegati per il riparto dell'FSC nel '24. A settembre, in un periodo che sarà certamente di lavoro assai intenso, la CTFS dovrà approvare i fabbisogni standard dei comuni per il Fondo di solidarietà comunale del '23. L'orientamento è in generale di non intervenire sulla metodologia di determinazione dei fabbisogni standard, ma semplicemente di aggiornare la base dati dal 2018 al 2019. Per due settori, l'istruzione e gli affari generali, si sta valutando l'opportunità di rivedere anche la metodologia. Le capacità fiscali dovranno essere ricalcolate. La stima dei fabbisogni e delle capacità dovrà poi essere utilizzata il prossimo ottobre-novembre per il riparto dell'FSC per il 2023. Verranno definiti, poi, i fabbisogni standard per i comuni della Sicilia, riferiti alle annualità 2018 e 2019. La CTFS è anche chiamata a istruire sul piano tecnico il programma di *spending*

review da applicare al comparto comunale (e anche a quello delle province e città metropolitane) previsto a partire dal '23 dalla legge di bilancio '21. Il programma di *spending review* per il 2023 coinvolge tutti i livelli di governo. Per il comparto comunale sono richiesti risparmi di spesa per 100 milioni e la CTFS deve dovrà dare una valutazione sul piano tecnico di quali siano gli ambiti di efficientamento in cui recuperare queste risorse. Sulle province e città metropolitane la CTFS deve valutare se il riparto dei due fondi dal '22 al '24, che vi ho appena illustrato, possa essere eventualmente rivisto relativamente alle annualità '23 e '24. Anche per il comparto delle province e delle città metropolitane è previsto che la CTFS coordini l'attività relativa alla raccolta dati e alla determinazione dei fabbisogni standard di questi enti nell'ambito delle regioni a statuto speciale, sempre sulla base di accordi tra Stato e singole regioni a statuto speciale. Riguardo alle prospettive dell'attività della CTFS in tema di fabbisogni standard per le funzioni delle regioni a statuto ordinario ho già riferito prima. Concluderei qui. Grazie.

PRESIDENTE. Grazie a Lei, Presidente. Passiamo ora agli interventi dei colleghi che intendono porre quesiti o formulare osservazioni. È iscritto a parlare il senatore Perosino. Prego, ne ha facoltà.

MARCO PEROSINO. Grazie, Presidente. Molto interessante, professore, questa relazione. Lei, sul finale, ha detto che effettivamente, poi, tutto dipende dall'organizzazione territoriale, perché c'è molta differenza, non soltanto da regione a regione, da Nord a Sud, ma anche all'interno delle stesse regioni, addirittura delle stesse province. Il finanziamento aggiuntivo per i servizi sociali che andrà rendicontato dovrebbe essere rendicontato nel questionario che è in distribuzione. Mi risulta che i comuni siano un po' in arretrato nel gestire queste risorse, anche perché dovevano essere funzioni nuove, innovative. Non potevano andare a finanziare i servizi che erano già in essere. I comuni che hanno la gestione associata, in linea di massima con-

sortile, parlo per esperienza del Piemonte – il consorzio lo ritengo, al di là delle definizioni del testo unico, ancora la forma migliore di aggregazione per questi servizi (infatti, in deroga, in proroga, si continua sotto la forma consortile) – devono ancora definire come spendere, perché, nella maggior parte dei casi e per fortuna, sono consorzi che già gestiscono tutte le funzioni, (i servizi sociali), e che sono finanziati dalle risorse ordinarie dei comuni. Sugli asili nido, mi pare che l'importo sia di 7.500 euro per utente circa. È solo per utenti aggiuntivi? Vale a dire, se un comune non è dotato di asilo nido, ma fa un accordo, una convenzione, con un comune limitrofo che possibilmente abbia questo servizio, viene girata la somma; ma questa somma dovrà andare a favore degli utenti aggiuntivi del comune che ha girato i soldi? E se questo non avviene andranno restituiti? Va bene, mi ha già dato la risposta. Avevo più o meno capito, è così. Quanto al trasporto alunni con disabilità, anche qui soltanto per utenti aggiuntivi? Perché prima come facevano i comuni? Lo pagavano con fondi propri o in forma diversa, consortile, associata? Credo che, mediamente, tutti i ragazzi, tolti quelli che, magari per scelta della famiglia, vengono trasportati dalla famiglia stessa che, in certi casi, può usufruire anche di un contributo chilometrico, possono essere aggiuntivi. Teniamo conto che in tutta questa materia c'è ancora, a carico dei comuni, l'assistenza alle autonomie che incide moltissimo e c'è anche il *deficit* del trasporto scolastico ordinario, anche questo molto alto perché è aumentata la spesa di trasporto, ma la tariffa a carico delle famiglie non può superare un certo importo e comunque, mediamente, a me risulta che copra un quinto o un quarto della spesa ... più un quinto. Una parola sulle province: il contributo aggiuntivo per le funzioni fondamentali, che per quest'anno è di 80 milioni, va a 600 nel 2031. Vuol dire che da qui al 2031 la provincia o non esercita le funzioni o le copre in altro modo, rinunciando ad altre cose. Perché la provincia risente moltissimo dei tagli degli anni 2014/2015. Mi pare che oggi il sistema delle province abbia ancora un taglio sulle

entrate proprie pari a 3 miliardi, che è tantissimo. Le entrate proprie poi sono l'ITP, l'imposta sulle assicurazioni, la TEFA, ma le entrate ambientali sono molto relative in termini finanziari. Quindi, è ancora un contributo troppo basso. Io Stato ti do 80 milioni, ma ti prendo 3 miliardi delle tue entrate: abbiamo stabilito che erano tue, finanza derivata. E, invece, le funzioni delle province sono molto importanti. Questo lo dico come commento, oltre quello che sono le vostre competenze, perché se la legge stanziava 80 milioni, 80 milioni saranno. Questo è. Spezzo una lancia, perché Lei sarà Presidente per un certo periodo e Le auguro il maggior periodo possibile o quello che Lei riterrà, ma occorre tenere conto che questi tagli delle province sono molto, molto pesanti, da sempre e ancora oggi. Grazie.

PRESIDENTE. Grazie a Lei, senatore. Prego onorevole Frangomeli.

GIAN MARIO FRANGOMELI. Buongiorno, professor Zanardi. Svolgo una considerazione velocissima, che riprende in parte l'intervento del collega Perosino. Noi abbiamo un problema enorme rispetto ad alcuni servizi del sociale. Qualche anno fa, in legge di bilancio, avevamo iniziato a porre il problema con risorse molto, molto basse. Mi riferisco in particolare alle risorse per la compartecipazione alla spesa dei minori in comunità o anche di figure che non hanno più relazioni sociali, penso anche a persone molto adulte che poi vengono messe in RSA, e via dicendo. Sappiamo che questi sono servizi di natura socio-assistenziale, quindi non a carattere prettamente sanitario, per cui non c'è una contribuzione regionale particolare, e quindi il peso di queste risorse è tutto sui comuni. Sono 20 milioni per un biennio, che sarebbe il 2020-2021 e quindi c'è il tema del 2022. Vorrei sollevare questo tema perché nei piccoli comuni, in particolare, quando ci sono uno, due, tre bambini in comunità stiamo parlando di risorse molto pesanti, perché stiamo parlando di migliaia di euro al mese e decine di migliaia di euro all'anno *pro* utente che appunto...

PRESIDENTE. Abbiamo perso il collegamento con l'onorevole Fragomeli. Penso comunque che il professore abbia capito il senso della domanda.

GIAN MARIO FRAGOMELI. Sono riuscito a ricollegarmi di nuovo.

PRESIDENTE. Prego, concluda allora.

GIAN MARIO FRAGOMELI. Velocemente, volevo capire, rispetto alle risorse, cosa state pensando, per questi servizi che non hanno un LEP definito e quindi sono chiaramente servizi che poi devono essere coperti con la spesa effettiva. Quindi, che pensiero state facendo su questo tipo di servizi che sono particolarmente problematici? Infine, quanto alle regioni volevo un Suo parere rispetto alle ipotesi di modifica delle addizionali con le sovrainposte: cosa ne pensa Lei su questo tema che è all'ordine del giorno della riforma fiscale? Mi fermo qui, perché oggettivamente il collegamento è precario.

PRESIDENTE. Grazie. La parola all'onorevole Turri, ne ha facoltà.

ROBERTO TURRI. Grazie, Presidente. Ringrazio il professor Zanardi per l'intervento. Volevo fare una considerazione e una domanda finale. La considerazione, più che altro da amministratore locale, da sindaco per diversi anni in un piccolo comune della provincia di Verona, oggi vice-sindaco e assessore ai servizi sociali. Mi interessa in particolar modo il tema concentrato l'intervento di questa mattina. La considerazione è che quelle risorse aggiuntive che sono arrivate, in realtà, sono assolutamente insufficienti e, come già anche chi mi ha preceduto rilevava, vanno evidenziate quali sono le vere problematiche riguardo ai servizi sociali dei comuni. Faccio l'esempio: nel mio comune non ho nemmeno un'assistente sociale assunta dal comune, ma ho 20 ore un'assistente sociale da una cooperativa. E questa non è solo la realtà del mio comune, ma è la situazione ordinaria di tutti i comuni che sono intorno alle dimensioni del mio. Poi tutto il

resto: sentivo anche del trasporto per i disabili. Di fatto, il trasporto per i disabili pesa totalmente. Quando i ragazzini sono alla scuola dell'obbligo pesa sul comune e quindi, di fatto, le risorse sono assolutamente... Bisogna considerare il punto di partenza. Infatti, assistiamo sempre, continuamente, allo scaricabarile dello Stato rispetto ai comuni, lo vediamo in ogni situazione. L'abbiamo visto per i disabili inseriti nelle strutture, per i quali i comuni si trovati a dovere pagare interamente la retta, e lo stiamo vedendo oggi in un provvedimento che abbiamo in Aula detenuti madri che vorrebbe scaricare sui comuni l'onere del reinserimento dei detenuti. Lo vediamo continuamente, si scarica sui comuni, quindi gli sforzi di fatto non stanno servendo a nulla. Finisco con una domanda che è riferita ai fabbisogni standard. Mi ricordo che inizialmente, quando si parlava di autonomia differenziata, si diceva: « Non può essere attuata, perché non si può partire con la spesa storica, ma occorre che vengano definiti i fabbisogni standard ». Volevo capire quanto dovremo ancora aspettare perché si arrivi a quel minimo di determinazione che possa dare avvio a questo percorso che, abbiamo visto, molte regioni hanno richiesto. La ringrazio.

PRESIDENTE. Grazie onorevole Turri. Non vi sono altri interventi. Prima di dare la parola al Presidente per la replica, ricordo ai colleghi che partecipano da remoto di rimanere collegati al termine dell'audizione, perché dovremo fare un veloce Ufficio di presidenza. Professor Zanardi, Le ricordo che l'Aula è convocata per le ore 9,30. Grazie.

ALBERTO ZANARDI, *Presidente della Commissione tecnica per i fabbisogni standard*. Prendo ancora due minuti al massimo. Riguardo alle questioni evidenziate dal senatore Perosino, certamente il sociale è un ambito in cui la standardizzazione dei fabbisogni è difficile da applicare perché è un settore che include un insieme molto ampio di servizi che danno risposta a una serie altrettanto ampia di bisogni, molto differenziati in termini quantitativi e qua-

litativi e che coinvolgono non solo i comuni, ma anche altri soggetti. È quindi un ambito veramente difficile da standardizzare. Credo che, come accennavo prima, qualche passo avanti possa essere fatto attraverso una conoscenza, un'informazione più fine su cosa fanno i comuni e qual è la platea di utenti a cui i comuni cercano di dare risposta attraverso le varie modalità. Perché in questo modo, sarà possibile per il legislatore, isolando e riconoscendo alcuni servizi importanti, fissare su questi servizi un qualche obiettivo in termini quantitativi, chiamiamoli LEP, chiamiamoli livelli minimi, e da parte di un organo tecnico qual è la CTFS darne poi un'applicazione operativa attraverso obiettivi di servizio, ripartizione delle risorse e così via. Quindi, credo che nel campo dei servizi sociali sia possibile andare al di là di un riferimento puramente di spesa e, sia pure in ambiti specifici, costruire pilastri più solidi in termini di effettiva fornitura di servizi. Riguardo agli utenti aggiuntivi nel caso degli asili nido, ci siamo detti che c'è un trasferimento da un comune a favore di un altro comune che offre questi servizi per il bacino. Un punto sugli asili nido, che non ho avuto tempo di richiamare, riguarda il fatto che la norma non prevede alcun meccanismo sanzionatorio di restituzione delle risorse attribuite nel caso in cui l'obiettivo di servizio non sia raggiunto, meccanismo che è invece previsto nell'ambito dei servizi sociali e del trasporto degli studenti con disabilità. Per gli asili nido non c'è questo elemento di sanzione. Forse è una carenza normativa oppure è una cautela, tenendo conto del fatto che stiamo esplorando ambiti e settori su cui stiamo introducendo elementi di incentivo ai comuni a offrire servizi che prima non offrivano o non offrivano a questi livelli. Credo che sia necessaria un po' di prudenza, nel senso che bisogna vedere quali saranno le risposte. Sul sociale c'è una qualche difficoltà da parte dei comuni nel rendicontare le risorse impiegate. Credo che si impari facendo tesoro di queste prime esperienze. In questi mesi ho imparato che questo è un cantiere aperto questo su cui, dopo ogni nuovo intervento, emergono elementi che

vanno rimessi in fila e focalizzati meglio. Sulle province, ovviamente, la risposta è che potrebbero essere utilizzate le entrate che derivano da sforzo fiscale e da sforzo extra tributario per finanziare innanzitutto i fabbisogni standard delle funzioni fondamentali e poi anche le funzioni non fondamentali che non sono coperte dalla capacità fiscale al netto del contributo che il comparto deve versare alla finanza pubblica. Capisco che non è una risposta soddisfacente, nel senso che i fabbisogni standard dovrebbero essere coperti dalle capacità fiscali standard. La situazione di sofferenza delle province è questa: non è che non esistano risorse, le risorse esistono perché ai livelli attuali di sforzo fiscale sono sufficienti per finanziare tutte le funzioni provinciali, ma questo comporta che così vengono esauriti tutti gli spazi di autonomia tributaria delle province per finanziare la spesa standard. All'onorevole Frangomeli rispondo, in termini molto generali, che la CTFS può, sul piano tecnico, sviluppare analisi e determinare i fabbisogni standard che facciano emergere l'opportunità, la necessità, di risorse aggiuntive. Ma poi è ovviamente compito del legislatore valutare le priorità della finanza pubblica e decidere se effettivamente attribuire risorse aggiuntive ad un qualche settore di intervento degli enti decentrati. Quindi in termini molto chiari: la fissazione dei LEP non è questione della CTFS. La CTFS assume i LEP dalla normativa e cerca di ripartire tra gli enti le risorse collegate in modo da assicurarne la realizzazione. Certo che, come detto, e il caso dei servizi sociali sta a dimostrarlo, la CTFS può, attraverso la valutazione dei fabbisogni standard, palesare la necessità di risorse aggiuntive nei settori dei servizi comunali. Credo, in questo senso, di aver risposto anche all'onorevole Turri per quanto riguarda la prima domanda. Un cenno soltanto sull'autonomia differenziata. Da quello che capisco, e lo dico non come Presidente della CTFS perché la CTFS non è stata coinvolta nella questione dell'autonomia differenziata, c'è una qualche ambiguità circa il richiamo ai fabbisogni standard che è stato fatto nella discussione sull'autonomia

differenziata. L'oggetto dell'autonomia differenziata è costituito da funzioni pubbliche oggi statali, che potrebbero essere attribuite, a richiesta, ad alcune regioni. Quindi la standardizzazione, il calcolo dei fabbisogni standard, dovrebbe riguardare funzioni oggi statali, non funzioni regionali, cioè già attribuite in modo simmetrico a favore di tutte le regioni. In questa prospettiva, l'operazione di standardizzazione potrebbe rivelarsi più semplice perché oggi lo Stato attribuisce risorse, attiva i propri servizi, sulla base di criteri tendenzialmente omogenei sull'intero territorio nazionale. Non è questione che riguarda funzioni già oggi regionali, riguarda funzioni statali e questo è un elemento importante perché il fatto che alcune regioni assumano a sé competenze che per altre regioni ri-

mangono interamente sotto la responsabilità dello Stato potrebbe anche spingere a far emergere con maggiore chiarezza gli standard dei servizi che anche lo Stato deve garantire in quei territori che restano nell'alveo della fornitura statale. Grazie.

PRESIDENTE. Grazie nuovamente a Lei, professor Zanardi, per la sua esauriente relazione. Dispongo che la documentazione consegnata sia allegata al resoconto stenografico della seduta e dichiaro conclusa l'audizione. Grazie.

La seduta termina alle 9.25.

*Licenziato per la stampa
il 26 gennaio 2023*

STABILIMENTI TIPOGRAFICI CARLO COLOMBO

ALLEGATO

**Audizione del Presidente della
Commissione tecnica per i fabbisogni standard**

**sull'assetto della finanza territoriale e sulle linee di sviluppo del
federalismo fiscale**

Commissione parlamentare per l'attuazione del federalismo fiscale

11 maggio 2022

Sommario

1. Introduzione	1
2. Gli interventi di potenziamento nell'offerta dei servizi comunali	1
2.1. Servizi sociali	2
2.2. Asili nido	5
2.1. Trasporto studenti con disabilità	7
2.2. Una valutazione di sintesi	10
3. La riforma del sistema di finanziamento delle province e città metropolitane	14
4. La determinazione dei fabbisogni regionali	21
5. Le linee di lavoro della CTFS per il 2022	26

1. Introduzione

Questa audizione si pone in continuità con quella tenuta dinanzi a questa Commissione poco meno di un anno fa dall'allora presidente della Commissione tecnica per i fabbisogni standard (CTFS) Giampaolo Arachi. Oggi, come allora, questo intervento intende aggiornare questa Commissione sulle attività condotte dalla CTFS nell'ultimo anno, anche tenendo conto della cornice delle innovazioni normative in tema di finanza decentrata introdotte dalla legge di bilancio per il 2022.

In tale prospettiva in questa mia audizione mi concentrerò su tre ambiti principali in cui la CTFS è stata impegnata negli ultimi mesi e su cui ha elaborato una serie di analisi e valutazioni nella prospettiva di un progressivo completamento del percorso di attuazione della riforma del federalismo fiscale prevista dalla legge delega 42/2009. Si tratta in particolare:

- della determinazione degli obiettivi di servizio per i comuni nell'ambito dell'offerta dei servizi sociali, degli asili nido e del trasporto studenti con disabilità che ha portato al riparto delle risorse aggiuntive previste dalla Legge di bilancio 2022 e alla fissazione delle connesse procedure di monitoraggio e rendicontazione;
- della ripartizione delle risorse perequative a favore delle province e città metropolitane per il 2022-2024 a chiusura di un percorso che ha portato alla determinazione per tali enti da un lato dei fabbisogni standard per le funzioni fondamentali e dall'altro lato delle capacità fiscali;
- del prosieguo delle analisi sulla standardizzazione dei fabbisogni per le funzioni di spesa assistite da LEP diverse dalla sanità nelle regioni a statuto ordinario (RSO).

In chiusura illustrerò a questa Commissione i principali ambiti di analisi e decisione che attendono la CTFS nei prossimi mesi, da qui alla fine del 2022, secondo quanto previsto dal quadro normativo attuale.

2. Gli interventi di potenziamento nell'offerta dei servizi comunali

Nel corso del 2021 e 2022 la CTFS ha svolto un intenso lavoro per dare attuazione alle previsioni delle leggi di bilancio per 2021 e 2022 in materia di potenziamento dei servizi sociali dei comuni delle RSO, nonché del potenziamento del servizio asili nido e trasporto scolastico di alunni con disabilità sia per i comuni della RSO sia della Sicilia e della Sardegna. Per tutti i tre interventi sono previsti stanziamenti di risorse aggiuntive a favore del Fondo di solidarietà comunale (FSC) sottoposte al monitoraggio e obbligo di rendicontazione da parte dei comuni.

Il lavoro della CTFS per tutte le tre aree di intervento si è articolato nella definizione degli obiettivi di servizio e nell'elaborazione delle modalità di rendicontazione per il loro raggiungimento da parte di comuni. Gli approcci adottati nei tre casi sono simili, ciò nonostante ci sono rilevanti differenze che riflettono sia la natura dei diversi settori sia le informazioni disponibili sia ancora la necessità di rendere coerente l'intervento sulla spesa corrente comunale con le politiche condotte da altri soggetti istituzionali.

2.1. Servizi sociali

Le competenze comunali nell'ambito della funzione sociale riguardano una molteplicità di interventi rivolti a famiglie e minori, a disabili, a utenti con dipendenze e disagi mentali, ad anziani, immigrati e nomadi, poveri, senza dimora. Assai variegata è poi la tipologia degli strumenti attraverso cui i comuni operano quali servizi diretti, strutture o contributi economici alla persona. Queste variabili rendono molto complessa l'individuazione di un LEP per ogni servizio, oltre al fatto che non esiste una reale mappatura dei servizi erogati che permetta di analizzare la qualità dei servizi offerti oltre alla quantità. Inoltre, i livelli storici della spesa e delle prestazioni nell'ambito sociale dei comuni sono fortemente differenziati tra i diversi territori, in particolare tra Nord e Sud.

La funzione sociale è tra le funzioni fondamentali comunali previste dal D. Lgs. 216/2020 su cui si determinano i fabbisogni standard che, a partire dal 2015, sono considerati tra i criteri di riparto perequativo dell'FSC. Gli indicatori dei fabbisogni sono soggetti all'aggiornamento annuale o mediante la revisione della metodologia, insieme ai dati sottostanti, o attraverso il solo aggiornamento dei dati.

Nel corso del 2020 la funzione sociale (con l'esclusione degli asili nido) è stata oggetto di una profonda revisione nel metodo di calcolo dei fabbisogni standard che ha implicato un radicale cambio di approccio. Fino ad allora i fabbisogni standard erano stati intesi come la stima del valore medio della spesa storica sostenuta per la funzione sotto la condizione di invarianza di risorse per il comparto. Nel 2020 tale logica è stata superata: i fabbisogni standard sono stati determinati quantificando anche le risorse necessarie per potenziare i servizi sociali in modo da assicurare prestazioni corrispondenti al livello dei servizi e dei costi registrati nelle realtà comunali ritenute più virtuose (i cosiddetti obiettivi di servizio) da garantire su tutto il territorio nazionale.

Le risorse aggiuntive, quantificate dunque mediante l'aggiornamento dei fabbisogni standard per il 2020, sono state prese come punto di riferimento dal decisore politico per la definizione dell'incremento dei finanziamenti necessario allo sviluppo dei servizi sociali comunali decisi con la legge di bilancio per il 2021 (L. 178/2020, art. 1, c. 791). Si tratta di importi crescenti da 216 milioni di euro per l'anno 2021 fino a 651 milioni a decorrere dal 2030.

Tali risorse aggiuntive sono integrate nel meccanismo dell'FSC incrementandone la sua dotazione. Siccome il totale del finanziamento è definito sulla base della metodologia (riformata) dei fabbisogni standard, anche la determinazione degli obiettivi di servizio per i singoli enti a questi fa riferimento. Infatti, gli obiettivi di servizio per la funzione sociale sono determinati in modo che ogni ente, attraverso le risorse aggiuntive assegnate, possa incrementare la spesa nel settore almeno fino al suo "fabbisogno standard monetario" per la funzione sociale che è dato dal fabbisogno "perequabile" FSC 2021 aumentato del finanziamento aggiuntivo annuale¹.

¹ Dove "perequabile" indica il livello di fabbisogno garantito attraverso la perequazione delle capacità fiscali nel FSC)

Il finanziamento annuale è dunque assegnato a tutti i comuni in base ai fabbisogni standard. I comuni per i quali la spesa storica sostenuta per la funzione sia inferiore al rispettivo fabbisogno standard monetario ("comuni sotto obiettivo") hanno l'obbligo di rendicontare le risorse ricevute², cioè di dare dimostrazione di aver impiegato tali risorse nell'ambito di una vasta gamma di opzioni di potenziamento dei servizi sociali, che comprendono sia indicatori di input (assunzione di nuovi assistenti sociali³ o di altro personale specializzato) sia di output (aumento del numero degli utenti serviti o intensificazione del servizio per l'utenza già raggiunta). La rendicontazione dunque si realizza in termini monetari facendo riferimento, coerentemente con l'obiettivo di servizio assegnato, a un dato di spesa⁴. Il raggiungimento dell'obiettivo di spesa può essere rendicontato a livello di singolo comune, oppure, coerentemente con la ricerca di sinergie territoriali nell'erogazione dei servizi, attraverso il trasferimento vincolato delle risorse all'Ambito territoriale sociale di appartenenza o ad altre forme di gestione associativa del servizio (unioni, convenzioni, ecc.). Per dare maggiore flessibilità ai comuni, le diverse opzioni previste per la rendicontazione delle risorse aggiuntive possono essere adottate sia in via esclusiva sia congiunta.

Una visione sintetica della capacità potenziale del meccanismo ora descritto di sostenere la spesa sociale è offerta dalla tabella 1. In particolare, la tabella illustra per i comuni sotto obiettivo (quelli, come detto, la cui spesa storica è inferiore al fabbisogno standard monetario) il percorso di avvicinamento progressivo dal 2021 al 2030 delle risorse rese disponibili dal meccanismo (risorse perequabili FSC destinate al sociale più risorse aggiuntive) verso l'integrale copertura del fabbisogno standard monetario⁵.

² In realtà sono esonerati dalla rendicontazione i comuni sotto obiettivo a cui è assegnato un ammontare di risorse aggiuntive inferiori a 1.000 euro.

³ L'assunzione degli assistenti sociali è in linea con le previsioni normative contenute nella legge di bilancio per il 2020 che hanno riconosciuto un LEP nella presenza di un assistente sociale ogni 5.000 abitanti. Tale LEP è già soggetto al finanziamento attraverso le risorse del fondo di povertà. Il finanziamento del suddetto LEP in tal caso va ai comuni e agli ambiti sociali che già hanno il livello di copertura degli assistenti sociali pari a 1:6.500 abitanti. Le risorse per i servizi sociali nell'FSC possono essere utilizzate dai comuni per l'assunzione degli assistenti sociali qualora il livello di copertura sia inferiore a 1:6.500 abitanti. Va sottolineato che le figure professionali come gli assistenti sociali sono considerate le figure chiave per l'organizzazione e lo svolgimento dei servizi sui territori.

⁴ Anche i comuni con livello di spesa sociale superiore al rispettivo fabbisogno standard monetario ("comuni sovra obiettivo"), pur non essendo chiamati a rendicontare le risorse aggiuntive ricevute, devono trasmettere una serie di informazioni riguardanti il numero di utenti serviti e le liste di attesa distinguendo per macro-intervento (strutture, interventi e servizi e contributi economici) e per categorie target del servizio (anziani, disabili, ecc.). Una volta raccolte, tali informazioni potranno essere utilmente impiegate per analizzare lo stato attuale di erogazione dei servizi sociali e indirizzare le politiche del settore.

⁵ Questo risultato assume tuttavia che tutte le risorse corrispondenti al fabbisogno standard monetario vengano impegnate nel sociale mentre in realtà solo le risorse aggiuntive sono soggette a rendicontazione con il risultato che gran parte delle risorse standard del sociale rimangono non vincolate. Per raggiungere questo obiettivo andrebbe reso esplicito il LEP, ora implicito, legato al fabbisogno standard monetario.

Tab. 1 – Progressione della percentuale di raggiungimento del fabbisogno standard monetario nei servizi sociali per i comuni sotto obiettivo, proiezione per fascia demografica (2021-2030)

Fascia demografica (abitanti)		Comuni sotto obiettivo	Percentuale di realizzazione dell'obiettivo nell'anno									
			2021	2022	2023	2024	2025	2026	2027	2028	2029	2030
fino 1.000		1.071	84,6	86,0	89,0	89,2	90,8	92,7	94,7	96,8	98,9	100,0
1.000-5.000		1.599	83,5	85,0	88,2	88,4	90,1	92,1	94,3	96,5	98,8	100,0
5.000-20.000		685	80,4	82,1	85,9	86,2	88,3	90,6	93,3	95,9	98,6	100,0
20.000-60.000		137	77,6	79,6	83,9	84,3	86,6	89,3	92,3	95,3	98,4	100,0
60.000-100.000		18	76,5	78,6	83,0	83,5	85,9	88,8	91,9	95,1	98,3	100,0
100.000-250.000		6	65,8	68,9	75,1	76,0	79,6	83,6	88,3	92,8	97,5	100,0
oltre 500.000		2	69,0	71,8	77,5	78,3	81,5	85,2	89,4	93,5	97,7	100,0
Totale		3.518	78,6	80,5	84,6	85,0	87,2	89,8	92,7	95,5	98,4	100,0

2.2. Asili nido

L'asilo nido è un servizio educativo e sociale di interesse pubblico rivolto ai bambini in età tra 3 e 36 mesi. Il servizio di asili nido è svolto dai comuni ricorrendo a diverse modalità di gestione in base alle esigenze della domanda e alle specificità dell'offerta sul territorio. Gli utenti, infatti, possono essere sia bambini che usufruiscono di un servizio in presenza, il quale può essere amministrato direttamente dall'ente locale oppure esternalizzato, sia bambini fruitori di contributi e/o voucher per la ricezione del servizio in strutture diverse da quelle comunali.

Molto marcata è la differenziazione nell'offerta degli asili tra i territori. Considerando i dati del 2018, nelle RSO soltanto il 48% dei comuni fornisce il servizio con forti disparità tra aree regionali e tra enti di diversa dimensione demografica.

Il servizio è ricompreso nelle funzioni fondamentali dei comuni e quindi soggetto alla determinazione dei corrispondenti fabbisogni standard. Tuttavia, data la sua specificità nell'organizzazione e nella gestione rispetto alle altre prestazioni sociali a livello comunale, il servizio di asili nido è considerato autonomamente ai fini della determinazione dei fabbisogni standard.

In assenza di un livello LEP fissato dalla normativa e trattandosi di servizio a domanda individuale, quindi non obbligatorio, sul quale fino a meno di due anni fa non vi era alcun indirizzo politico su quale fosse il livello di riferimento da considerare come standard, fino al 2018 la CTFS riconosceva il corrispondente fabbisogno standard soltanto ai comuni che avevano attivato in qualche misura il servizio. Tale scelta costituiva una forte criticità poiché collegava l'attribuzione delle risorse guidate dai fabbisogni standard ai livelli storici del servizio. Consapevole di tale criticità, la CTFS nel 2019 provvedeva a rivedere la metodologia di calcolo dei fabbisogni standard per gli asili nido applicando una normalizzazione dei livelli minimi e massimi del servizio che portava all'assegnazione a tutti i comuni delle RSO di un fabbisogno standard non inferiore a un minimo di utenti e non superiore a un massimo (per i comuni con presenza del servizio) pari al 28,88% della popolazione 3-36 mesi. Questa revisione dei fabbisogni standard per il servizio di asili nido, oltre a modificare l'assegnazione dei trasferimenti perequativi nell'FSC 2020, ha contribuito a palesare la necessità di superare il vincolo dell'invarianza di risorse a livello di comparto e di convogliare finanziamenti aggiuntivi nel settore.

La metodologia di determinazione dei fabbisogni standard per gli asili nido è stata ulteriormente affinata dalla CTFS nel corso del 2021. Con quest'ultima revisione, diversamente dagli altri servizi sociali, l'approccio metodologico utilizzato per gli asili nido prevede la stima di costo standard per utente differenziato per comune in base alle caratteristiche del servizio che rimangono ancorate all'offerta storica. Tale costo, moltiplicato per il numero di utenti storici, sottoposto alla normalizzazione del valore minimo e massimo come da metodologia approvata nel 2019, fornisce il valore complessivo di fabbisogno standard che confluisce al calcolo di coefficienti di riparto complessivo utilizzato ai fini di riparto dei trasferimenti perequativi FSC.

Tuttavia, la vera svolta per il settore degli asili nido si è avuta con la legge di bilancio per il 2022 (L. 234/21, art. 1, c. 172) che attribuisce all'FSC consistenti risorse aggiuntive per il potenziamento del servizio nei comuni delle RSO, della Sicilia e della Sardegna con 120 milioni nel 2022 che aumentano progressivamente fino a 1.100 milioni a partire dal 2027. Inoltre, per la prima volta viene fissato normativamente in termini quantitativi un livello minimo di copertura del servizio pubblico e privato di asili nido (di fatto un LEP) al 33% della popolazione 3-36 mesi che deve essere garantito su tutto il territorio a partire dal 2027.

La CTFS ha provveduto nel marzo scorso a determinare per ciascun ente gli obiettivi di servizio quali tappe di avvicinamento al LEP previsto per il 2027, a ripartire le risorse stanziata per il 2022 e a stabilire le modalità di monitoraggio e rendicontazione degli obiettivi assegnati⁶. In sintesi, per i comuni che hanno attualmente un livello di copertura del servizio, considerando asili nido pubblici e privati, inferiore al 33% della popolazione 3-36 mesi è stato calcolato il numero di utenti aggiuntivi necessario a annullare il divario tra il livello di servizio osservato e quello obiettivo⁷. Per ciascun comune sotto obiettivo tale divario sarà via via colmato con le risorse crescenti attribuite all'FSC nel periodo 2022-2027 secondo una progressione fissata da obiettivi di servizio annuali definiti in termini di utenti aggiuntivi da servire. Tali obiettivi di servizio sono stati determinati per ciascun ente derivando innanzitutto a livello di comparto l'incremento di utenti complessivamente realizzabile date le risorse disponibili nell'anno (a tale scopo lo stanziamento viene rapportato a un costo standard unitario stimato per un posto di asilo⁸) e poi ripartendo tale incremento complessivo di utenti ai singoli enti in proporzione al divario tra il livello di servizio osservato e quello obiettivo⁹. Naturalmente le risorse finanziarie assegnate a ciascun comune sotto obiettivo sono poi state determinate moltiplicando l'obiettivo di servizio annuale per il costo standard unitario stimato. Definito questo impianto generale, la CTFS ha proceduto a calcolare obiettivi standard e riparto delle risorse per l'anno 2022.

⁶ Cfr. la Nota metodologica CTFS "Obiettivi di servizio asili nido e modalità di monitoraggio per la definizione del livello dei servizi offerto" e la "Scheda di monitoraggio asili nido (2022) – Istruzioni per la compilazione delle schede di monitoraggio per la rendicontazione degli obiettivi di servizio per gli asili nido", 22 marzo 2022.

⁷ Il calcolo fa in realtà riferimento dati 2018. Sono stati considerati nella determinazione dell'offerta storica del servizio gli utenti di nidi e micronidi comunali in gestione diretta ed esternalizzata, i posti autorizzati per nidi e micronidi privati e, infine, i posti autorizzati privati e pubblici per le sezioni primavera.

⁸ Tale costo standard per utente è fissato a 7.670 euro, ammontare che appare coerente con il valore medio del costo standard per bambino servito risultante dai fabbisogni standard sui comuni delle RSO (circa 9.200 euro per utente), tenendo conto di un valore della compartecipazione al costo da parte delle famiglie che hanno accesso all'importo minimo del bonus riconosciuto dall'INPS in base alle norme vigenti (1.500 euro annui).

⁹ In realtà, nel periodo di convergenza 2022-2026 verso l'obiettivo di copertura del 33% da raggiungere nel 2027, si assume come obiettivo intermedio un livello di copertura del 28,88%. Gli obiettivi di servizio in termini di posti aggiuntivi da offrire dai singoli enti nel 2022-2026 sono quindi calcolati con riferimento all'obiettivo del 28,88%.

Gli obiettivi di servizio assegnati devono essere realizzati da ciascun ente attraverso l'attivazione del servizio per gli utenti aggiuntivi attribuiti ogni anno. Il potenziamento del servizio nido potrà essere realizzato da parte del comune scegliendo nell'ambito di un paniere di interventi possibili specificamente previsti¹⁰, il che offre margini di flessibilità e di adattamento alla varietà delle situazioni locali. Tutte queste modalità di fornitura del servizio verranno monitorate in termini quantitativi, di numero di utenti aggiuntivi effettivamente serviti, e non in termini finanziari, di spesa erogata in questo ambito.

La tabella 2 offre un'immagine di sintesi degli effetti dell'intervento di potenziamento dell'offerta di asili nido messo in campo dalla legge di bilancio per il 2022. Mantenendo costanti nel tempo tutti i parametri del meccanismo di determinazione degli obiettivi di servizio derivati per i singoli comuni, la proiezione dei finanziamenti dal 2022 al 2027 mostra come la distanza tra il tasso di copertura degli asili sulla popolazione 3-36 mesi e l'obiettivo del 33% venga colmata nel 2022 per il totale dei comuni nella misura del 14%, per poi crescere soprattutto nel passaggio tra il 2026 e il 2027.

2.1. Trasporto studenti con disabilità

Tra i servizi di supporto all'istruzione di competenza dei comuni (messa a disposizione degli immobili ad uso scolastico e relativa manutenzione, trasporto studenti, servizio di refezione, ecc.) il trasporto degli studenti con disabilità è forse quello che più apertamente incide sui diritti civili e sociali degli studenti. La legge di bilancio per il 2022 (L. 234/21, art. 1, c. 174) è intervenuta anche in quest'ambito stanziando risorse finalizzate al rafforzamento del servizio a favore degli studenti privi di autonomia frequentanti la scuola dell'infanzia, la scuola primaria e la scuola secondaria di primo grado. In particolare, si prevede uno stanziamento di 30 milioni nel 2022, con una crescita progressiva fino a raggiungere i 120 milioni di euro a partire dal 2027, a favore dei comuni delle RSO, della Sicilia e della Sardegna.

¹⁰ In particolare è possibile: ampliare la disponibilità del servizio negli asili nido comunali in gestione diretta o esternalizzata; ricorrere a convenzioni con riserva di nuovi posti con gli asili nido privati; trasferire le risorse aggiuntive assegnate all'Ambito territoriale di riferimento o ad altra forma associata con vincolo di nuovi utenti; trasferire le risorse aggiuntive assegnate in base ad accordi con comuni vicini che svolgono il servizio di asilo nido, con riserva di nuovi posti; trasferire le risorse aggiuntive assegnate alle famiglie con voucher/contributi per fruire del servizio di asilo nido sul territorio; ricorrere ad altre modalità come anche i servizi educativi in contesto domiciliare.

Tab. 2 – Progressione della percentuale di raggiungimento della copertura degli asili nido del 33%, proiezione per fascia demografica (2022-2027)

Fascia demografica	2022	2023	2024	2025	2026	2027
Meno di 500 Abitanti	83%	85%	85%	86%	92%	112%
500 - 999 Abitanti	27%	30%	36%	43%	58%	101%
1.000 - 1.999 Abitanti	15%	21%	29%	36%	54%	101%
2.000 - 2.999 Abitanti	12%	19%	26%	34%	51%	100%
3.000 - 4.999 Abitanti	11%	18%	25%	33%	52%	100%
5.000 - 9.999 Abitanti	13%	19%	26%	35%	53%	100%
10.000 - 19.999 Abitanti	13%	20%	26%	35%	53%	100%
20.000 - 59.999 Abitanti	13%	20%	26%	34%	51%	100%
60.000 - 99.999 Abitanti	13%	20%	26%	34%	51%	100%
100.000 - 249.999 Abitanti	13%	20%	26%	34%	51%	100%
250.000 - 499.999 Abitanti	13%	19%	26%	33%	50%	100%
Oltre 500.000 Abitanti	14%	20%	26%	34%	52%	100%
Totale	14%	20%	27%	35%	52%	100%

Pur richiamandolo esplicitamente, la disposizione normativa non fissa un LEP quantitativo specifico per questo servizio, diversamente da quanto fatto nel caso degli asili nido, forse perché il diritto al trasporto degli studenti con disabilità gravi è talmente essenziale da rendere implicito che tale servizio dovrebbe essere garantito alla totalità degli studenti in queste condizioni. Tuttavia le disabilità sono molto differenziate e altrettanto lo sono l'intensità e la qualità degli interventi attivati dai comuni per fornire agli studenti il trasporto per raggiungere la sede scolastica.

Nel marzo scorso la CTFS ha approvato per ciascun ente gli obiettivi di servizio per il trasporto degli studenti con disabilità, ha ripartito le risorse stanziare per il 2022 e ha stabilito le modalità di monitoraggio e rendicontazione degli obiettivi assegnati¹¹. Date le risorse complessive stanziare nei vari anni, e prendendo a riferimento il costo medio degli utenti disabili trasportati nella scuola dell'infanzia, primaria e secondaria di primo grado (stimato in 4.625 euro su base annua), è stato possibile derivare il numero totale degli studenti aggiuntivi a cui poter garantire il servizio. Sommando tale numero al livello storico del servizio già erogato nel complesso degli enti è stata poi calcolata la percentuale di copertura raggiungibile (rapporto tra gli utenti disabili in età scolastica trasportati rispetto al totale degli alunni disabili). Per il 2022 la percentuale di copertura obiettivo risulta pari all'8,95%. Di conseguenza a ciascun comune con tasso di copertura attuale inferiore a quello obiettivo (comuni sotto obiettivo) è stato assegnato un obiettivo di servizio definito in termini di utenti aggiuntivi a cui garantire il servizio per arrivare al tasso di copertura obiettivo e parallelamente è stato attribuito un ammontare

¹¹ Cfr. la Nota metodologica CTFS "Obiettivi di trasporto scolastico di studenti disabili e modalità di monitoraggio per la definizione del livello dei servizi offerto" e la "Scheda di monitoraggio trasporto studenti disabili (2022) – Istruzioni per la compilazione delle schede di monitoraggio per la rendicontazione degli obiettivi di servizio per il trasporto studenti disabili", 22 marzo 2022.

di risorse pari al prodotto tra il numero aggiuntivo di utenti da trasportare e il costo unitario del trasporto.

Il raggiungimento dell'obiettivo di servizio assegnato deve essere rendicontato da ciascun ente attraverso la dimostrazione dell'effettiva attivazione (in forma individuale o associata) del servizio per gli utenti aggiuntivi richiesti e non solo, sul piano finanziario, attraverso l'impiego nell'ambito del trasporto studenti disabili delle risorse ricevute. Tuttavia, tenendo conto dell'eterogeneità delle reali necessità di trasporto degli studenti con disabilità, che almeno in questa fase non può essere colta mediante il semplice conteggio dei nuovi studenti assistiti, tra le possibili modalità per il soddisfacimento dell'obiettivo di servizio sono state incluse, per i comuni che erogano già il servizio, anche le spese per il miglioramento qualitativo del servizio a parità di numero di utenti assistiti. A tali spese si fa poi corrispondere un numero di utenti aggiuntivi equivalenti rapportando la spesa sostenuta per il costo standard di un utente del trasporto studenti disabili.

I potenziali effetti dell'attuazione dell'intervento sul trasporto degli studenti disabili possono essere sinteticamente illustrati sia con riferimento all'impatto sul 2022 sia in termini prospettici di qui al 2027 quando, come ricordato, massimo sarà il livello delle risorse aggiuntive dedicate. La tabella 3 evidenzia come nel 2022 (e anche negli anni successivi) i comuni sotto obiettivo sono 4.839 (66% del totale) a cui sarà assegnato un obiettivo di incremento degli utenti servizi e le risorse corrispondenti. Data la dotazione complessiva di 30 mln di euro, l'obiettivo 2022 è nel complesso di incrementare di 8.632 il numero degli utenti raggiunti dal servizio.

Tab. 3 – Servizio trasporto scolastico disabili: comuni sotto obiettivo, numero di utenti aggiuntivi e risorse attribuite nel 2022

Fascia demografica	N. comuni	N. comuni finanziati	Utenti aggiuntivi 2022 (numero)	Maggiori risorse 2022 (euro)
Meno di 500 abitanti	784	137	153	531.742,35
500 - 999 abitanti	1	530	530	1.841.983,32
1.000 - 1.999 abitanti	1.386	1.066	1.069	3.715.245,60
2.000 - 2.999 abitanti	853	671	671	2.332.020,39
3.000 - 4.999 abitanti	1.013	766	810	2.815.106,58
5.000 - 9.999 abitanti	1.119	810	1.098	3.816.033,36
10.000 - 19.999 abitanti	683	491	1.184	4.114.921,22
20.000 - 59.999 abitanti	398	300	1.642	5.706.672,85
60.000 - 99.999 abitanti	56	39	459	1.595.227,06
Oltre 100.000 abitanti	41	29	1.016	3.531.047,27
Totale	7.333	4.839	8.632	30.000.000,00

Mantenendo costanti nel tempo tutti i parametri del meccanismo di determinazione degli obiettivi di servizio derivati per i singoli comuni, la proiezione dei finanziamenti dal 2022 al 2027 (tabella 4) mostra come la disponibilità crescente di risorse porterà a un incremento potenziale del livello di copertura dal 10,6% del 2022 al 20,9% per il 2027¹².

Tab. 4 – Copertura % dei comuni finanziati nel periodo 2022-2027 per il servizio trasporto studenti con disabilità (livello storico più risorse aggiuntive)

Fascia demografica	2022	2023	2024	2025	2026	2027
Meno di 1.000 abitanti	61,6%	61,8%	61,9%	62,0%	62,0%	62,1%
1.000 - 1.999 abitanti	29,5%	29,6%	30,0%	30,6%	30,6%	31,5%
2.000 - 2.999 abitanti	18,1%	18,2%	19,5%	21,2%	21,2%	23,0%
3.000 - 4.999 abitanti	11,9%	12,8%	16,0%	18,7%	18,7%	20,8%
5.000 - 9.999 abitanti	9,5%	10,9%	15,1%	17,8%	17,8%	20,4%
10.000 - 19.999 abitanti	9,1%	10,7%	15,0%	17,7%	17,7%	20,3%
20.000 - 59.999 abitanti	9,0%	10,6%	15,0%	17,7%	17,7%	20,3%
60.000 - 99.999 abitanti	8,9%	10,6%	15,0%	17,7%	17,7%	20,3%
Oltre 100.000 abitanti	8,9%	10,6%	15,0%	17,6%	17,6%	20,2%
Totale	10,6%	11,9%	15,9%	18,5%	18,5%	20,9%

2.2. Una valutazione di sintesi

Si è evidenziato come il comparto comunale abbia conosciuto nell'ultimo biennio un significativo passo avanti verso una più compiuta attuazione della riforma del federalismo fiscale disegnato dalla legge delega 42/2009. Gli elementi innovativi più rilevanti sono stati due. Da un lato, la revisione della modalità di determinazione dei fabbisogni standard di alcuni ambiti fondamentali della spesa comunale, quali innanzitutto la spesa sociale e gli asili nido, con l'obiettivo di garantire un riferimento standard che fosse sganciato dai livelli quantitativi dei servizi storicamente forniti e che cogliesse in modo adeguato le diversità nei bisogni tra i territori (un obiettivo di equità orizzontale). Dall'altro lato, il riconoscimento di risorse aggiuntive crescenti negli anni, finalizzate al potenziamento nell'offerta di alcuni servizi comunali di particolare rilievo per i cittadini, in grado di innescare concretamente percorsi di convergenza dei singoli enti verso i fabbisogni

¹² La percentuale di copertura degli utenti del trasporto scolastico disabili è molto più alta per i comuni piccoli e piccolissimi fino a 1.000 abitanti, per i quali incide l'inserimento nel meccanismo di attribuzione degli utenti aggiuntivi previsto dalla CTFS di una procedura di arrotondamento all'unità nel caso di utenti aggiuntivi inferiori ad uno.

standard così rivisti anche mediante l'attivazione di meccanismi per monitorare l'effettivo rafforzamento dei servizi forniti ai cittadini.

I tre interventi promossi dalle leggi di bilancio per il 2021 e il 2022 nell'ambito dei servizi sociali, degli asili nido e del trasporto degli studenti con disabilità, che sono stati appena descritti, costituiscono il nucleo di questa strategia innovativa. Le modalità con cui questi tre interventi sono stati disegnati dalle normative che li hanno introdotti e le linee predisposte dalla CTFS per la loro attuazione operativa, pur rientrando in questa comune strategia, non sono tuttavia tra loro del tutto assimilabili. Può essere allora di un qualche interesse, a chiusura di questa prima stagione di interventi con forte orientamento perequativo, provare a tirare le fila evidenziandone profili comuni ma anche elementi di diversità.

Due sono stati gli elementi che hanno maggiormente condizionato le soluzioni operative disegnate dalla CTFS nei tre casi per il meccanismo di assegnazione delle risorse finanziarie e per le modalità di monitoraggio dei risultati raggiunti. Da un lato, il grado di articolazione e differenziazione dei bisogni a cui il potenziamento dei servizi comunali intende rispondere: soltanto nel caso di bisogni tendenzialmente unidimensionali e di utenza potenziale chiaramente definita (come gli asili nido) la normativa ha fissato specifici LEP e la CTFS ha determinato obiettivi di servizio in termini quantitativi e su di essi ha costruito meccanismi di monitoraggio e rendicontazione riferiti all'effettivo incremento delle prestazioni (utenti serviti). Negli altri ambiti, dove i bisogni sono più articolati e multidimensionali, l'utenza potenziale non è chiaramente identificabile (innanzitutto nei servizi sociali) e dove quindi è più difficile tradurre il livello essenziale in un preciso servizio/prestazione da garantire al cittadino¹³, si è fatto riferimento, almeno in questa fase di avvio, a obiettivi definiti in termini di spesa, consistenti nell'obbligo per gli enti destinatari di impiegare le risorse ricevute in una o più modalità all'interno di un insieme sufficientemente ampio da abbracciare appunto la variabilità dei bisogni e la flessibilità delle possibili risposte a livello locale¹⁴.

L'altro elemento rilevante, collegato al primo, è stata l'effettiva disponibilità nei vari ambiti di intervento di informazioni complete ed affidabili sul livello di offerta dei servizi oggi garantito da ciascun ente, da assumere (è il caso degli asili nido) come riferimento per misurare i divari rispetto agli obiettivi di servizio/LEP e, su tale base, attribuire le risorse in misura differenziata tra i vari enti. In assenza di basi informative dettagliate e

¹³ Si tratta di fatto di settori dove i fabbisogni standard sono calcolati mediante la stima di funzioni di spesa e non di funzioni di costo.

¹⁴ In verità nell'ambito dei servizi sociali è stato fissato un LEP per una particolare modalità di intervento che consiste nell'assicurare un numero minimo di assistenti sociali rispetto alla popolazione. Tuttavia, almeno in questa fase, ai fini della rendicontazione dell'utilizzo delle risorse assegnate al singolo comune l'assunzione di assistenti sociali è stata proposta soltanto come una possibile modalità nell'ambito di un ampio insieme di scelte attivabili per il potenziamento dei servizi sociali. In prospettiva è tuttavia possibile pensare che le modalità di offerta dei servizi sociali in cui la normativa fissi dei livelli minimi di fornitura diventino oggetto di specifico monitoraggio sulla loro realizzazione.

attendibili questi divari non sono determinabili e conseguentemente (è il caso dei servizi sociali) il totale delle risorse aggiuntive è stato ripartito tra i singoli enti direttamente sulla base dei fabbisogni standard (calcolati mediante funzioni di spesa), di fatto innalzando il livello della spesa standardizzata nella funzione considerata.

In questo quadro l'approccio seguito dalla CTFS nel caso del servizio del trasporto degli studenti con disabilità rappresenta in qualche misura un caso intermedio tra quello degli asili nido e quello dei servizi sociali. La normativa non stabilisce un LEP esplicito in termini di tasso di copertura degli studenti in stato di bisogno rispetto al quale misurare la distanza dai livelli attuali di servizio. Viene invece fissato uno stanziamento di risorse crescente anno per anno che, sulla base di un costo standard di fornitura per ciascun studente stimato dalla CTFS, viene tradotto in un sentiero crescente di *target* di copertura degli utenti disabili compatibile con le risorse complessivamente disponibili e in obiettivi di servizio per ciascun ente determinati dal divario rispetto il tasso di copertura storico. Il monitoraggio e la rendicontazione dell'impiego delle risorse assegnate verifica che i singoli enti potenzino effettivamente il servizio in termini quantitativi (incremento della percentuale di copertura degli utenti) secondo gli obiettivi di servizio assegnati, anche se è riconosciuta una qualche flessibilità nelle modalità di soddisfacimento dell'obiettivo di servizio assegnato ammettendo, per i comuni che erogano già il servizio, di migliorare il servizio in termini qualitativi e quindi di agire sull'incremento della spesa a parità di servizio. Si tratta di flessibilità rese necessarie dal fatto che non si dispone oggi di una mappatura esatta delle caratteristiche multidimensionali delle necessità di trasporto degli studenti con disabilità sul territorio.

Le scelte operate dalla CTFS circa le modalità di determinazione degli obiettivi di servizio, di riparto delle risorse finanziarie e di fissazione delle procedure di monitoraggio dei risultati nei tre casi ricordati hanno importanti implicazioni per le prospettive future di funzionamento del sistema di finanziamento e perequazione dei comuni. Infatti l'approccio seguito per gli asili nido e anche per il trasporto degli studenti con disabilità se da un lato, creando una componente separata dall'FSC, dà evidenza all'attribuzione di risorse aggiuntive e alla finalità di convergenza della loro ripartizione tra i singoli, dall'altro lato rende in qualche misura problematica la futura integrazione di questa componente nel meccanismo ordinario del FSC. Al contrario, come sopra richiamato, nel caso dei servizi sociali il potenziamento del servizio si realizza semplicemente nell'innalzare l'asticella dei fabbisogni standard garantendo quindi fin da subito la piena integrazione delle risorse aggiuntive nel meccanismo ordinario di perequazione¹⁵.

¹⁵ In verità anche qui vi è un problema di integrazione tra risorse aggiuntive e fabbisogni standard in merito alla corretta calibrazione del peso dei fabbisogni standard nella perequazione (oggi l'80% compatibile solo l'ipotesi di invarianza di risorse) che in prospettiva dovrebbe salire sopra l'80% a seguito dell'aumento delle risorse standard a favore del sociale.

La tabella 5 sintetizza queste considerazioni, evidenziando elementi comuni e differenze nei tre interventi di potenziamento dei servizi comunali riguardo alle caratteristiche vari settori e alle modalità di applicazione predisposte dalla CTFS.

Va sottolineato tuttavia che quello descritto è un quadro in evoluzione. Attraverso il meccanismo di verifica sul raggiungimento degli obiettivi di servizio da parte dei comuni a cui sono state attribuite risorse aggiuntive per il 2021 nel settore dei servizi sociali e per il 2022 in quelli degli asili nido e del trasporto degli studenti con disabilità (e più in generale attraverso il monitoraggio esteso a tutti i comuni) si potranno raccogliere informazioni di dettaglio, oggi non disponibili nel sistema dei fabbisogni standard e degli obiettivi di servizio, sull'articolazione dei bisogni nei territori e sulle modalità attivate dai comuni (ed eventualmente anche da altri soggetti pubblici e privati) per dare loro risposta. Si tratta di un patrimonio informativo che si arricchirà via via nel corso del processo di attuazione dei piani di potenziamento dei servizi comunali e che potrà rivelarsi prezioso su molteplici piani. Innanzitutto, per esaminare e approfondire eventuali difficoltà che dovessero emergere in singoli enti nell'attivare le misure di rafforzamento nell'offerta dei loro servizi, criticità che potrebbe portare a rivedere l'insieme delle modalità con cui i comuni sono chiamati a soddisfare gli obiettivi di servizio loro assegnati. Ma poi anche per eventualmente riflettere sulla definizione degli ambiti di offerta dei servizi (soprattutto quelli sociali) che potrebbero essere riformulati secondo perimetri di riferimento più circoscritti e focalizzati. Collegato a quest'ultimo profilo, va anche considerato che una più puntuale e solida conoscenza su bisogni e offerta di servizi potrebbe favorire soprattutto nell'ambito degli interventi in campo sociale la fissazione sul piano normativo di specifici LEP per particolari servizi che, pur non estendendosi presumibilmente a tutto il settore (come nel caso dei asili nido), possano orientare e vincolare le risposte degli enti attraverso la determinazione di specifici obiettivi di servizio in termini quantitativi da rendicontare¹⁶. Infine, il quadro complessivo degli interventi di potenziamento dei servizi comunali ora delineato dovrebbe essere auspicabilmente rivalutato alla luce di più adeguata considerazione delle necessarie integrazioni con gli interventi attuati nei medesimi ambiti da altri livelli di governo e con le linee di attuazione del PNRR.

¹⁶ Oltreché favorire la stima di fabbisogni standard mediante funzioni di costo e non di spesa.

Tab. 5 – Confronto tra gli interventi di potenziamento dei servizi comunali nel sociale, asili nido e trasporto studenti con disabilità

Funzione/servizio	Dimensione finanziaria dell'intervento	Natura del bisogno	Definizione Lep / Obiettivi di servizio	Criterio di ripartizione delle risorse	Rendicontazione utilizzo risorse	Integrazione con FSC
Servizi sociali	Da 216 ml euro nel 2021 a 651 ml euro dal 2030	Multidimensionale	Finanziario	Fabbisogni standard	Spesa	Sì
Servizio asili nido	Da 120 ml euro nel 2022 a 1.100 ml euro dal 2027	Monodimensionale	Utenti	Divario tra Lep/obiettivo di servizio e fornitura storica	Utenti	No
Servizio trasporto studenti con disabilità	Da 30 ml euro nel 2022 a 120 ml euro dal 2027	Monodimensionale/ multidimensionale	Finanziario con corrispondenza in termini di utenti	Divario tra Lep/obiettivo di servizio e fornitura storica	Utenti/spesa	No

3. La riforma del sistema di finanziamento delle province e città metropolitane

La necessità di riesaminare la disciplina degli enti di area vasta, dando attuazione a quanto previsto della legge delega 42/2009 in tema di perequazione delle risorse, è emersa in maniera rilevante negli ultimi anni nel dibattito pubblico.

Questa stessa Commissione, nella sua Relazione 2021, ha individuato tra le priorità quella di procedere a una revisione dell'assetto finanziario del comparto delle province e città metropolitane che restituisca spazi di autonomia impositiva, in linea con i principi che informano il federalismo fiscale, e preveda i meccanismi di finanziamento e di perequazione basati sui livelli essenziali delle prestazioni, sui fabbisogni e sulle capacità fiscali standard.

La necessità e l'urgenza di una profonda revisione del sistema della finanza provinciale è il risultato da un lato delle misure di consolidamento dei conti pubblici nel periodo 2011-15 che hanno imposto ingenti riduzioni di risorse per il comparto e, dall'altro, dalla mancata conferma referendaria della riforma costituzionale del 2016, che ha fatto cadere il progetto di riordinamento di questo livello di governo avviato con la legge Delrio (L. 56/2014), lasciando aperte numerose questioni riguardanti sia le funzioni sia il finanziamento di questi enti. Come risultato di entrambi questi elementi, sul comparto delle province e città metropolitane continua a gravare un significativo contributo verticale a favore della finanza pubblica nazionale che attinge dalla capacità impositiva degli enti.

Dopo anni di inerzia e battute d'arresto, la legge di bilancio per il 2021 (L. 178/2020, art. 1, c. 783), poi integrata dalla legge di bilancio per il 2022 (L. 234/2021, art. 1, c. 561), ha

dato un impulso importante al riassetto del sistema di finanziamento delle province e città metropolitane. In particolare, la legge di bilancio per il 2021 ha previsto l'attivazione a partire dal 2022 di due fondi perequativi distinti, uno per le province e l'altro per le città metropolitane delle RSO, in cui far confluire tutti i contributi e i fondi di parte corrente attualmente attribuiti a tali enti (incluse le risorse del Fondo sperimentale di riequilibrio) e da ripartire sulla base dei fabbisogni standard e delle capacità fiscali dei singoli enti, in analogia dunque con i meccanismi di perequazione del comparto comunale. La norma incaricava la CTFS di istruire la determinazione dei criteri di riparto dei due nuovi fondi perequativi. Successivamente, la legge di bilancio per il 2022 ha stanziato contributi aggiuntivi per lo svolgimento delle funzioni fondamentali delle province e delle città metropolitane che vanno ad alimentare i due fondi nella misura di 80 milioni per il 2022, 100 nel 2023, 130 nel 2024, in progressiva crescita fino a raggiungere i 600 milioni a decorrere dal 2031.

Nel corso del 2021 la CTFS ha svolto un intenso lavoro tecnico per definire gli elementi costitutivi fondamentali del nuovo sistema di finanziamento delle province e delle città metropolitane arrivando alla determinazione e all'approvazione dei fabbisogni standard e della capacità fiscale di ciascun ente nel novembre scorso¹⁷, insieme alla ricognizione del loro concorso netto alla finanza pubblica. A gennaio 2022 la CTFS ha poi approvato le modalità operative dei due fondi perequativi e il riparto degli stessi per il 2022-2024¹⁸.

Per quanto riguarda la determinazione dei fabbisogni standard delle funzioni fondamentali di province e città metropolitane, la CTFS ha seguito un approccio che fa tesoro dell'esperienza raccolta negli ultimi anni con la standardizzazione delle spese del comparto comunale, introducendo tuttavia alcune innovazioni metodologiche. In particolare va rilevato che i fabbisogni standard per province e città metropolitane sono stati stimati in termini monetari, il che consente di determinare su questa base l'ammontare complessivo di risorse (al netto del concorso alla finanza pubblica a carico del comparto) che possono essere destinate alla perequazione delle funzioni fondamentali (la dimensione del *macro-budget*). È questo un elemento distintivo rispetto al caso dei comuni dove sono le capacità fiscali a determinare il *macro-budget* della perequazione mentre i fabbisogni standard stimati, convertiti in coefficienti di riparto, sono impiegati soltanto per ripartire il totale delle capacità fiscali.

La stima dei fabbisogni standard è stata applicata a tutte le funzioni fondamentali delle province e delle città metropolitane, come individuate dalla Legge Delrio (che ha ridefinito il perimetro delle funzioni fondamentali che questi enti sono chiamati a

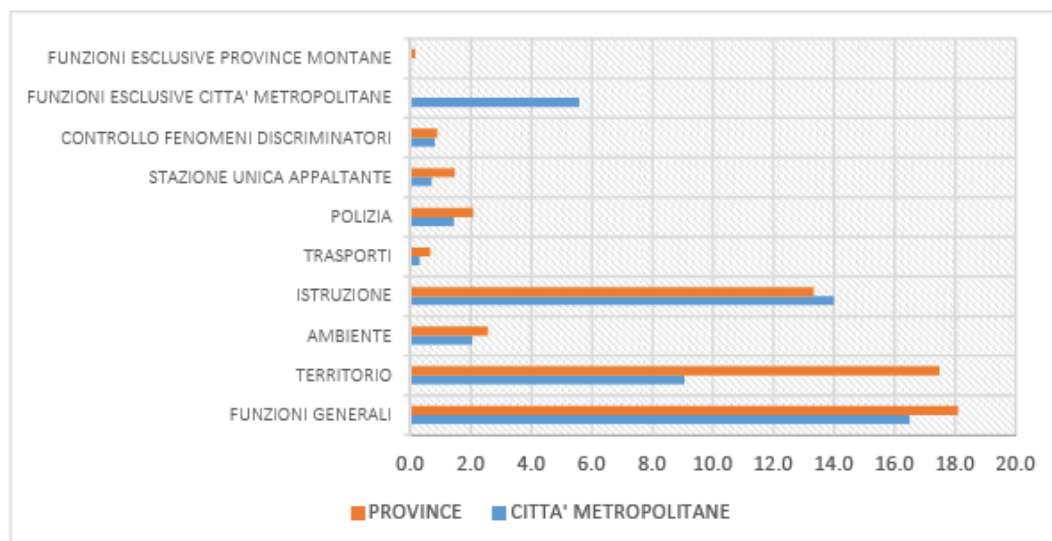
¹⁷ Cfr. Nota metodologica CTFS sulla "Determinazione dei fabbisogni standard per le province e le città metropolitane per il 2022", 2 novembre 2021 e Nota metodologica Dipartimento delle finanze sulla "Capacità fiscale delle Province e delle Città Metropolitane delle Regioni a Statuto Ordinario" approvata dalla CTFS il 2 novembre 2021.

¹⁸ Cfr. Nota metodologica CTFS su "Modalità di riparto dei fondi e del concorso alla finanza pubblica per province e per città metropolitane delle regioni a statuto ordinario per il triennio 2022-2024", 13 aprile 2022.

svolgere), comprese quelle che sono ancora in fase di attivazione. I fabbisogni standard sono stati in generale stimati utilizzando tecniche econometriche di regressione lineare multipla mediante la specificazione di funzioni di spesa (e non funzioni di costo, come è stato invece per alcune funzioni fondamentali dei comuni, quali gli asili nido)¹⁹.

I fabbisogni standard stimati per il comparto delle province e città metropolitane ammontano complessivamente a poco meno di 2.771 milioni di euro. La figura 1 illustra la loro distribuzione tra comparti (province e città metropolitane) per ciascuna funzione fondamentale. In termini pro-capite, i fabbisogni sono più elevati per le province in tutte le funzioni ad eccezione dell'istruzione.

Fig. 1 – Fabbisogno standard per province e città metropolitane RSO 2018 per funzione (euro pro-capite)



La capacità fiscale degli enti, stimata per il 2019 in 3.061 milioni contro un gettito effettivo di 3.875 milioni, è stata ottenuta valutando ad aliquota standard, ossia al netto dello sforzo fiscale, il gettito delle entrate proprie attribuite al comparto (Imposta sulle assicurazioni contro la responsabilità civile derivante dalla circolazione dei veicoli a motore (RC Auto), Imposta provinciale di trascrizione (IPT), Tributo per l'esercizio delle

¹⁹ La mancata disponibilità di una spesa storica consolidata nel tempo per alcune delle funzioni analizzate ha imposto la necessità di utilizzare in questi casi un percorso metodologico alternativo rispetto alla regressione multipla. Questo elemento, oltre che rappresentare un aspetto innovativo nell'ambito della determinazione dei fabbisogni standard, ha comportato l'attribuzione di un fabbisogno standard anche per quegli enti che non hanno una spesa storica di riferimento. Questo implica che il fabbisogno complessivo stimato risulta superiore alla spesa storica.

funzioni di tutela, protezione e igiene dell'ambiente (TEFA) e alcune entrate extra-tributarie).

Come anticipato, la valutazione delle risorse complessive disponibili per province e città metropolitane richiede di considerare, accanto alle capacità fiscali, anche tutte le spettanze e i contributi di parte corrente che confluiscono nei due nuovi fondi perequativi insieme a (con segno negativo) il concorso complessivo del comparto alla finanza pubblica. La CTFS ha effettuato una ricognizione di queste risorse ottenendo per differenza il valore del concorso netto alla finanza pubblica pari a 1.435 milioni trasferiti allo Stato²⁰ (di cui 936 milioni a carico delle province e 499 milioni delle città metropolitane).

Fabbisogni standard e capacità fiscale entrano nel meccanismo di riparto dei fondi perequativi, che è identico per province e città metropolitane, ma che agisce, come detto, separatamente nei due comparti. Il meccanismo di riparto opera attraverso due componenti:

- 1) da un lato una componente orizzontale che rialloca tra i diversi enti il totale del concorso netto alla finanza pubblica sulla base della differenza tra il proprio fabbisogno standard e la capacità fiscale stimata²¹ costruendo in tal modo un livello di risorse perequate;
- 2) dall'altro, una componente verticale che invece assegna le risorse aggiuntive via via rese disponibili dalla legge di bilancio per il 2022 ai vari enti in proporzione dei rispettivi fabbisogni standard, con il risultato di alleggerire corrispondentemente il rispettivo concorso netto alla finanza pubblica.

Gli effetti del nuovo meccanismo di riparto sono illustrati nelle figure 2 e 3. Le due figure confrontano, distintamente per le province e per le città metropolitane, la posizione finanziaria netta di ciascun ente tra prima (2021) e dopo (2031) la revisione del meccanismo di perequazione. La posizione finanziaria netta è calcolata in termini pro-capite come somma fra i contributi e i prelievi statali e l'FSR nei due anni e include per il 2031 la proiezione delle risorse aggiuntive. Anche se la quasi totalità degli enti rimane finanziatore netto del sistema a causa della rilevante dimensione del concorso alla finanza pubblica, le figure mostrano il combinarsi dell'effetto perequativo della componente orizzontale, che avvicina le posizioni tra i vari enti, con l'effetto della componente verticale, che invece muove tutti gli enti verso destra, verso cioè posizioni finanziarie nette meno negative.

²⁰ Dato dalla differenza tra 1.334 milioni di contributi dallo Stato al comparto e 2.769 milioni di concorso lordo dal comparto allo Stato.

²¹ Nel 2022 questo meccanismo incide sul riparto del concorso netto alla finanza pubblica per l'8 per cento mentre il restante 92 per cento continua a essere assegnato in base al criterio storico. La percentuale è tuttavia destinata a crescere nel tempo fino a raggiungere il 60 per cento nel 2031 per poi andare a regime negli anni successivi.

Le figure 4 e 5 offrono, rispettivamente per le province e per le città metropolitane, una diversa prospettiva con cui analizzare gli effetti della revisione del meccanismo di perequazione. In questi grafici viene infatti rappresentata la percentuale di mancata copertura dei fabbisogni standard di cui soffre ciascun ente date le risorse disponibili (e quindi al netto del concorso alla finanza pubblica, ma senza tener conto delle risorse da sforzo fiscale ed extra-tributario) nel confronto tra il 2021 e il 2031. Anche qui, è evidente l'effetto della riassegnazione orizzontale del concorso alla finanza pubblica, che rende meno sperequate le posizioni tra i singoli enti in termini di mancato finanziamento dei fabbisogni standard, insieme con l'effetto dell'attribuzione di risorse aggiuntive che invece sposta tutti gli enti verso una maggior grado di copertura dei fabbisogni standard, seppure in misura diversa a seconda dei rispettivi fabbisogni.

Il nuovo meccanismo di perequazione delle province e città metropolitane rappresenta certamente un avanzamento nel processo di attuazione del federalismo fiscale. Restano tuttavia alcune questioni aperte di rilievo che dovranno trovare auspicabilmente soluzione nell'ambito di una riforma organica di questo livello di governo.

Il primo punto da affrontare riguarda l'assetto funzionale di questi enti. Da un lato andrebbe chiarita la questione se le province possano svolgere, accanto alle funzioni fondamentali, anche funzioni non fondamentali. Dall'altro lato, con riferimento alle funzioni esclusive delle città metropolitane, sarebbe auspicabile introdurre un'indicazione generale che permetta una maggiore uniformità nell'ambito delle stesse dal momento che i fabbisogni assegnano a tutte le città metropolitane le risorse aggiuntive per tali funzioni. L'esperienza sopra descritta del finanziamento delle funzioni comunali attraverso le risorse aggiuntive nel FSC, destinate al potenziamento delle funzioni sociali e degli asili nido e sottoposte al monitoraggio del raggiungimento degli obiettivi di servizio, potrebbe fornire utili suggerimenti anche per il potenziamento dei servizi erogati da province e città metropolitane. Inoltre, su alcune delle funzioni fondamentali di province e città metropolitane potrebbero essere auspicabilmente fissati dei LEP per vincolare l'impiego delle risorse finanziarie.

Resta infine aperta la questione della copertura del finanziamento dei fabbisogni standard. Il gettito degli enti derivante dallo sforzo fiscale ed extratributario, entrambi non considerati ai fini del calcolo della capacità fiscale, ammonta a circa 1.559 milioni secondo i dati di bilancio 2019. Sebbene, come è stato fatto notare, a livello di comparto tali entrate sarebbero sufficienti a finanziare la parte residuale dei fabbisogni standard al netto del riparto, è possibile che tali risorse siano distribuite in modo disomogeneo tra enti con conseguente incapacità da parte di taluni di essi di garantire il finanziamento integrale dei propri fabbisogni standard anche attingendo alle risorse da sforzo fiscale.

Fig. 2 – Effetto della revisione del meccanismo di riparto del fondo perequativo sulla posizione finanziaria netta per le singole province (euro pro capite)

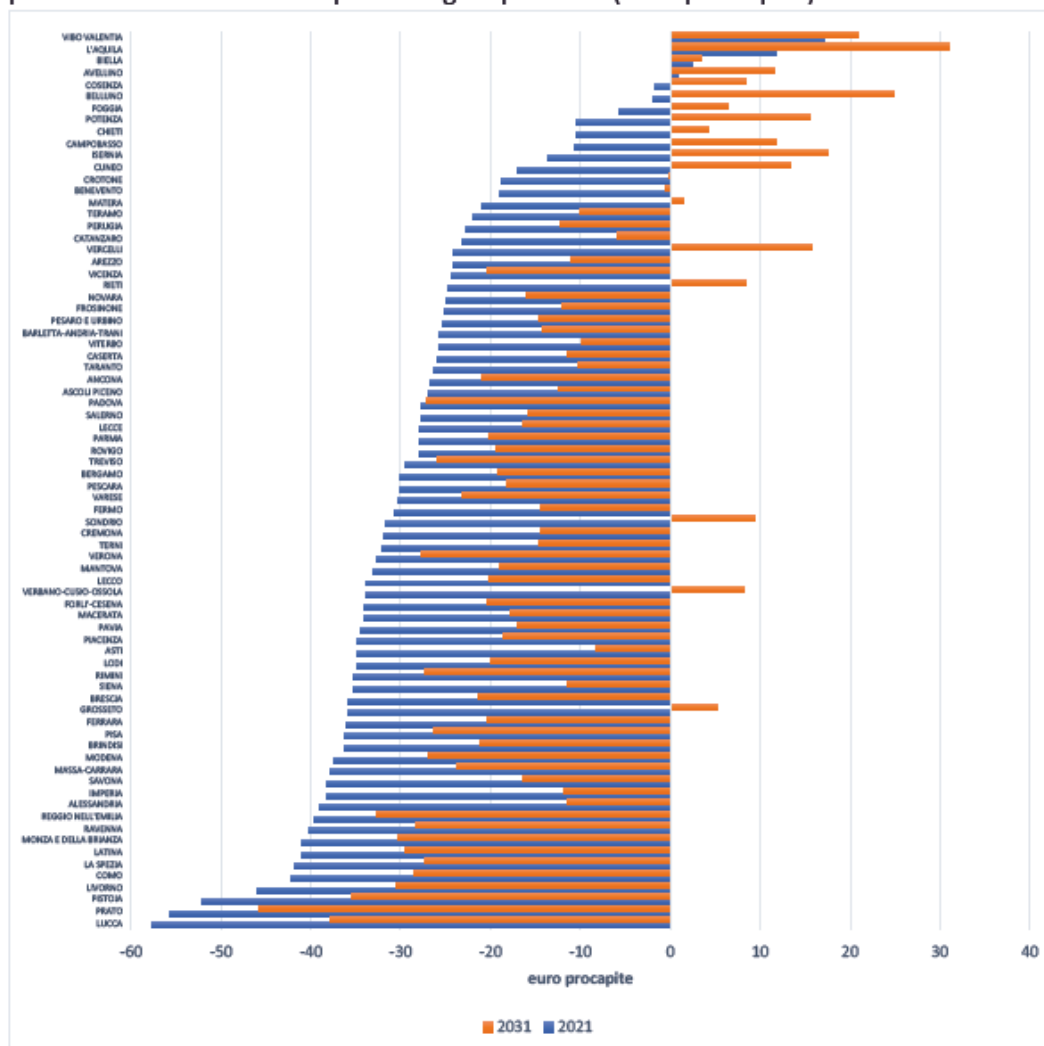


Fig. 3 – Effetto della revisione del meccanismo di riparto del fondo perequativo sulla posizione finanziaria netta per le singole città metropolitane (euro pro capite)

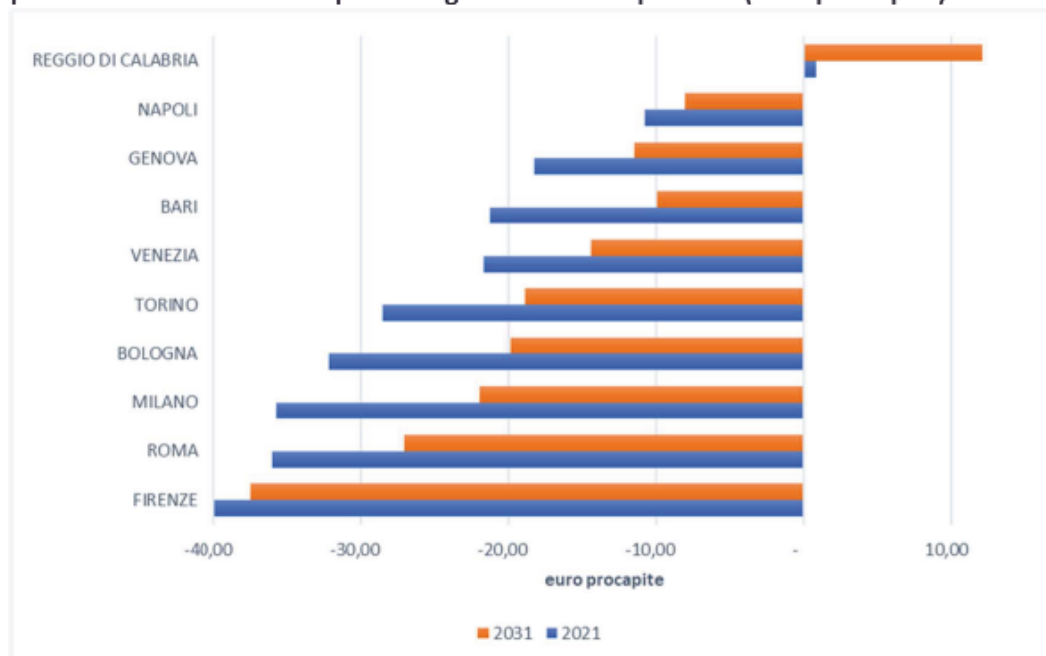


Fig. 4 – Effetto della revisione del meccanismo di riparto del fondo perequativo sulla percentuale di copertura di fabbisogni standard per le singole province

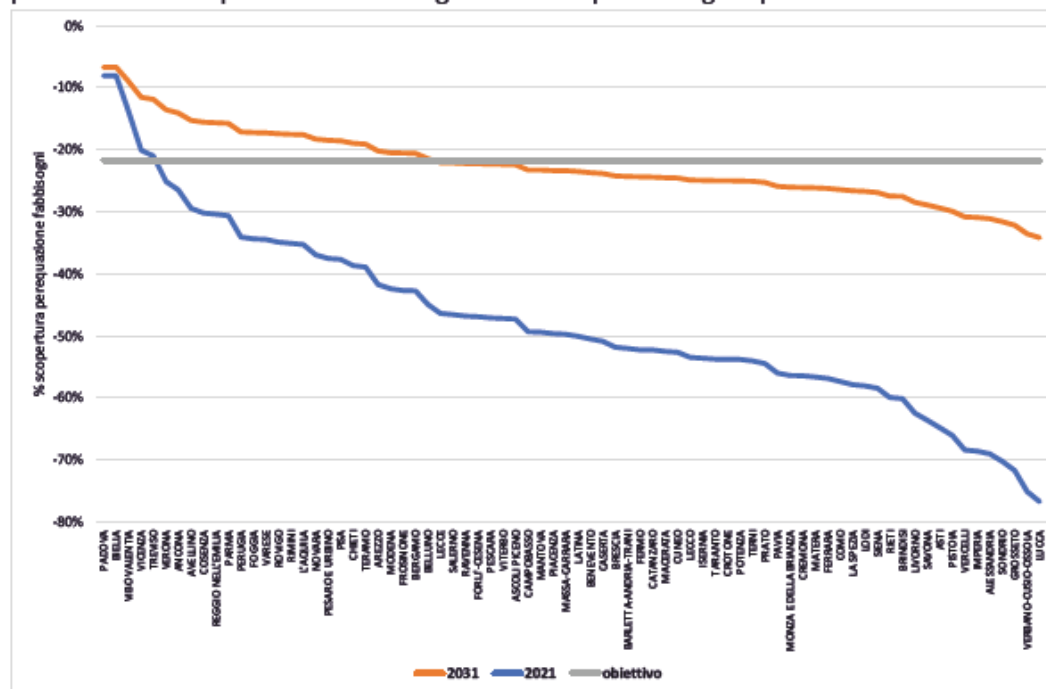
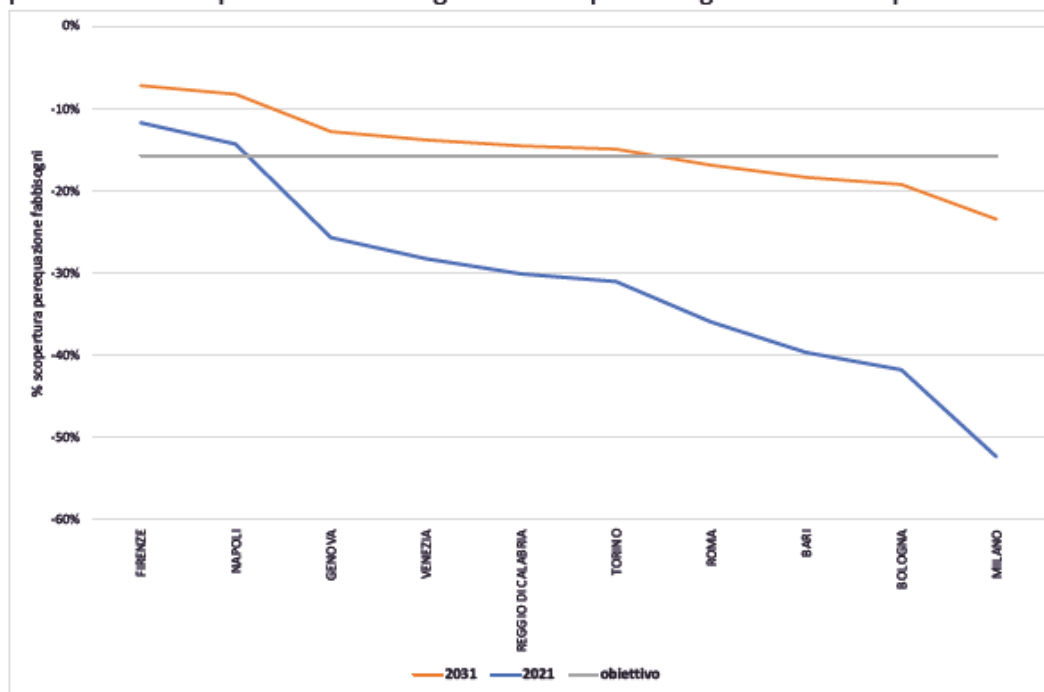


Fig. 5 – Effetto della revisione del meccanismo di riparto del fondo perequativo sulla percentuale di copertura di fabbisogni standard per le singole città metropolitane



4. La determinazione dei fabbisogni regionali

Soprattutto nel comparto delle regioni il percorso del federalismo fiscale ha subito ritardi e incertezze normative²². Le criticità riguardano la mancata fiscalizzazione dei trasferimenti statali di parte corrente e anche di quelli in conto capitale (se non finanziati tramite il ricorso all'indebitamento) e la rideterminazione dell'aliquota base all'addizionale regionale Irpef per garantire alle sole RSO un gettito equivalente ai trasferimenti soppressi²³. La rideterminazione deve essere associata alla riduzione delle

²² I riferimenti normativi principali per il federalismo regionale sono previsti nelle norme del D.Lgs n. 68/2001 (art. 1-15). Ma, ancora una volta il legislatore, con l'art. 31-sexies del D.L. 137/2020 ne ha rinviato l'entrata in vigore al 2023.

²³ Cfr. Audizione del Vice Ministro all'Economia e alle Finanze Laura Castelli (9 giugno 2021) sullo stato di attuazione e sulle prospettive del federalismo fiscale, anche con riferimento ai relativi contenuti del Piano nazionale di ripresa e resilienza, presso la Commissione Parlamentare per l'attuazione del federalismo fiscale, Tabella A dove si riportano alcuni dati sui trasferimenti da fiscalizzare con riferimento all'anno 2021. Si tratta di circa 7 miliardi e di questi, quasi cinque, provengono dal Fondo nazionale per il trasporto pubblico locale. Qui si apre un altro nodo che va sciolto: il trasporto pubblico locale, per la parte corrente, non fa parte della spesa LEP perequabile e pertanto le Regioni dovrebbero finanziare tale servizio con capacità fiscale propria, ma alcune Regioni non avrebbero risorse sufficienti per finanziare il TPL di parte corrente.

aliquote Irpef di competenza statale mantenendo inalterato il carico fiscale complessivo sui contribuenti. Mancano del tutto i due fondi perequativi: il primo, verticale e garantito dallo Stato, alimentato dal gettito della compartecipazione all'Iva che deve assicurare il finanziamento delle spese riconducibili alle spese regionali LEP. Il secondo, orizzontale, alimentato dal gettito dell'addizionale regionale che deve ridurre le differenze tra le regioni per il finanziamento delle spese non fondamentali.

Le difficoltà tecniche e normative sono principalmente due: a) il metodo di regionalizzazione del gettito Iva, che dovrebbe seguire il principio di territorialità²⁴; b) la riduzione delle aliquote Irpef di competenza statale, che implicherebbe due regimi di aliquote erariali per i contribuenti, quelli delle RSO e quelli delle RSS. A queste difficoltà si aggiunge ora la questione aperta della delega fiscale che prevede il graduale superamento dell'Irap (ad oggi il principale tributo regionale) e la sostituzione dell'addizionale Irpef con la sovrimposta.

A ostacolare l'attuazione del federalismo regionale vi è anche la mancata definizione dei LEP e dei relativi fabbisogni standard nei settori extra-sanitari: assistenza, istruzione trasporto pubblico locale, con riferimento, quest'ultimo, alla sola spesa in conto capitale.

Con il PNRR, il federalismo regionale potrebbe avere un nuovo impulso e sperabilmente avviarsi verso un definitivo percorso di attuazione. Il completamento del federalismo fiscale, soprattutto nella sua componente regionale, è incluso tra le riforme di accompagnamento previste dal PNRR, con un traguardo di realizzazione (milestone M1C1-119) fissato per il primo trimestre del 2026. Per attuare tale obiettivo si prevede²⁵ una serie di passaggi fondamentali quali i) entro dicembre 2023, l'aggiornamento della normativa vigente (L. 42/2009 e D.Lgs. 68/2011) e la soluzione dei limiti tecnico-giuridici attuali (con particolare riferimento al Fondo del trasporto pubblico locale (TPL) e all'addizionale Irpef); ii) ancora entro dicembre 2023, l'individuazione dei trasferimenti dallo Stato alle RSO che saranno fiscalizzati mediante incremento di aliquote di tributi; iii) entro dicembre 2025, la definizione dei livelli essenziali delle prestazioni e dei fabbisogni standard.

Come è noto, il vincolo di finanza pubblica degli scorsi anni, con la conseguente perequazione a risorse date, ha costituito un ostacolo a tutto il percorso di riforma soprattutto per quanto riguarda la definizione - e il relativo finanziamento che ne sarebbe dovuto conseguire - dei LEP. Anche da questo punto di vista è molto importante il ruolo che potrà giocare il PNRR. Gli investimenti previsti, che devono essere soggetti al vincolo del 40% al Mezzogiorno, potranno aiutare un processo di convergenza tra i

²⁴ Attualmente il metodo di compartecipazione dell'Iva che si applica al finanziamento del sistema sanitario si basa applicando la media dei consumi finali delle famiglie come media degli ultimi tre anni disponibili.

²⁵ Cfr. Audizione di Fabrizia Lapecorella, Direttore generale delle Finanze presso la Commissione parlamentare per l'attuazione del federalismo fiscale, 30 marzo 2022.

territori e riequilibrare differenze territoriali nelle dotazioni infrastrutturali e in tutti quei servizi che possono aiutare a colmare i divari anche sui diritti sociali. Si potrà così imprimere, anche per il comparto delle regioni, un'accelerazione alla definizione dei fabbisogni standard, della capacità fiscale e dei meccanismi perequativi.

In particolare, i fabbisogni standard regionali costituiscono uno dei tasselli mancanti (ma cruciale) per un ordinato processo verso il superamento di un finanziamento delle Regioni ancorato alla spesa storica. I riferimenti normativi sono da rinvenire nel D. Lgs. 68/2011 (art. 13 e 14) ed anche nel D.L. 50/2017. Si segnala che quest'ultimo decreto (art. 24) allargherebbe il perimetro dei fabbisogni standard a tutte le materie di competenza delle regioni (ad esclusione della sanità dove già si applicano i LEA) anche se poi il medesimo decreto richiama il D. Lgs. 68/2011, che invece confina i LEP e gli obiettivi di servizio alle materie dell'Assistenza, Istruzione e Trasporto pubblico locale (per la sola spesa in conto capitale).

In questa fase la CTFS ha deciso di procedere con l'analisi delle funzioni Istruzione e Assistenza. Per arrivare alla determinazione dei fabbisogni standard in queste due materie, la CTFS sta in questi mesi procedendo attraverso fasi ricognitive che si rendono necessarie al fine di arrivare a un quadro completo sia delle risorse regionali (di parte corrente) sia dei servizi offerti in ciascun territorio e per ciascuna materia²⁶. Sulle risorse, la banca dati di riferimento è quella dei dati dei bilanci armonizzati BDAP disponibile per gli anni dal 2016 al 2020.

Per quanto riguarda la materia Istruzione si considera il programma 2 della Missione 15 e i programmi 1-8 della Missione 4. Per la materia Assistenza, si considerano tutti i programmi della Missione 12. Da una prima ricognizione dei dati emerge che per il 2019 le risorse per la materia Istruzione ammontano per il complesso delle RSO a circa un miliardo e mezzo, mentre per la materia Assistenza la spesa arriva a quasi due miliardi²⁷. Sulla base dei soli dati dei bilanci regionali BDAP la stima dei fabbisogni su queste due materie riguarderebbe quindi poco meno di quattro miliardi.

L'analisi dei programmi, all'interno di ciascuna missione e i relativi confronti tra regioni restituisce un quadro che necessita di approfondimenti da parte della CTFS. Tanto nella materia Assistenza (figura 6) quanto in quella Istruzione (figura 7) emerge una forte eterogeneità tra regioni nella composizione dei programmi di intervento²⁸ che potrebbe essere sia esito delle legittime scelte politiche in ciascuna regione sia invece dipendere

²⁶ E' opportuno anche osservare che la metodologia di stima dei fabbisogni standard regionali non potrà attingere alla metodologia (già consolidata) per i comuni per una serie di motivazioni anche di ordine tecnico/statistico. Anzitutto il campione di riferimento è ovviamente più limitato rispetto al campione dei comuni, così pure l'arco temporale di riferimento.

²⁷ Più precisamente, 1.454 milioni e 1.991 milioni. I dati del 2020 sono ancora incompleti perché quelli della Campania non sono ancora disponibili.

²⁸ Mentre a livello complessivo (cioè per tutte le regioni) e per l'intero periodo considerato (2016-2019) le quote di ciascun programma rimangano sostanzialmente le stesse.

dalle relazioni finanziarie che le regioni hanno con gli altri attori istituzionali che esercitano competenze sulla stessa materia. Una prima criticità che emerge sulle funzioni/materie – che devono essere oggetto di stima dei fabbisogni regionali – è dunque che di fatto l'esito finale in termini di erogazione di un servizio ai cittadini è il risultato di un intreccio di competenze e relazioni finanziarie tra enti. Su una stessa funzione, spesso agiscono lo Stato, la regione e il comune.

A partire da quelle difficoltà nell'utilizzo dei dati di bilancio, la CTFS si propone quindi di seguire un approccio di analisi che prenda in considerazione, con il maggior grado di dettaglio possibile, ogni singolo programma all'interno delle varie missioni. Con riferimento alla missione Istruzione, il primo programma che la CTFS ha di recente iniziato ad analizzare è quello relativo al diritto allo studio universitario che è esemplificativo di un servizio/diritto il cui grado effettivo di soddisfacimento dipende: i) dall'interazione tra la pluralità di enti coinvolti; ii) dalle risorse sia di parte regionale (anche degli enti regionali per il diritto allo studio) sia di parte statale.

Va ricordato che la riforma del Titolo V ha attribuito alle regioni la potestà legislativa in materia di diritto allo studio. Allo Stato spetta invece, anche in questo ambito, la determinazione dei LEP concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale. Le RSO esercitano una competenza esclusiva in materia di diritto allo studio disciplinando e attivando interventi per il concreto esercizio attraverso proprie leggi regionali. Ne consegue che le leggi regionali sul diritto allo studio disegnano sistemi di *governance* diversi tra le regioni. Alcune regioni hanno creato un unico ente regionale per il diritto allo studio (come è il caso ad esempio di Lazio ed Emilia-Romagna), altre hanno invece optato per enti diversi e incardinati all'interno di ogni singolo ateneo (come è il caso della Lombardia).

Pertanto, sul diritto allo studio, prima di addivenire alla stima dei fabbisogni regionali, è preliminare sia un'analisi sulla normativa (statale e regionale), sia una raccolta di dati sulle risorse complessive destinate nei vari territori al diritto allo studio provenienti dalla pluralità di soggetti istituzionali coinvolti (Mur, regioni, enti per il diritto allo studio). Detto altrimenti, i soli dati desumibili dai bilanci BDAP non possono dare una mappatura esaustiva delle risorse necessarie al fine di prospettare gli interventi perequativi necessari a garantire la determinazione di un fabbisogno standard in tutti i territori regionali, eventualmente agganciato alla fissazione di un LEP per il diritto allo studio a livello nazionale.

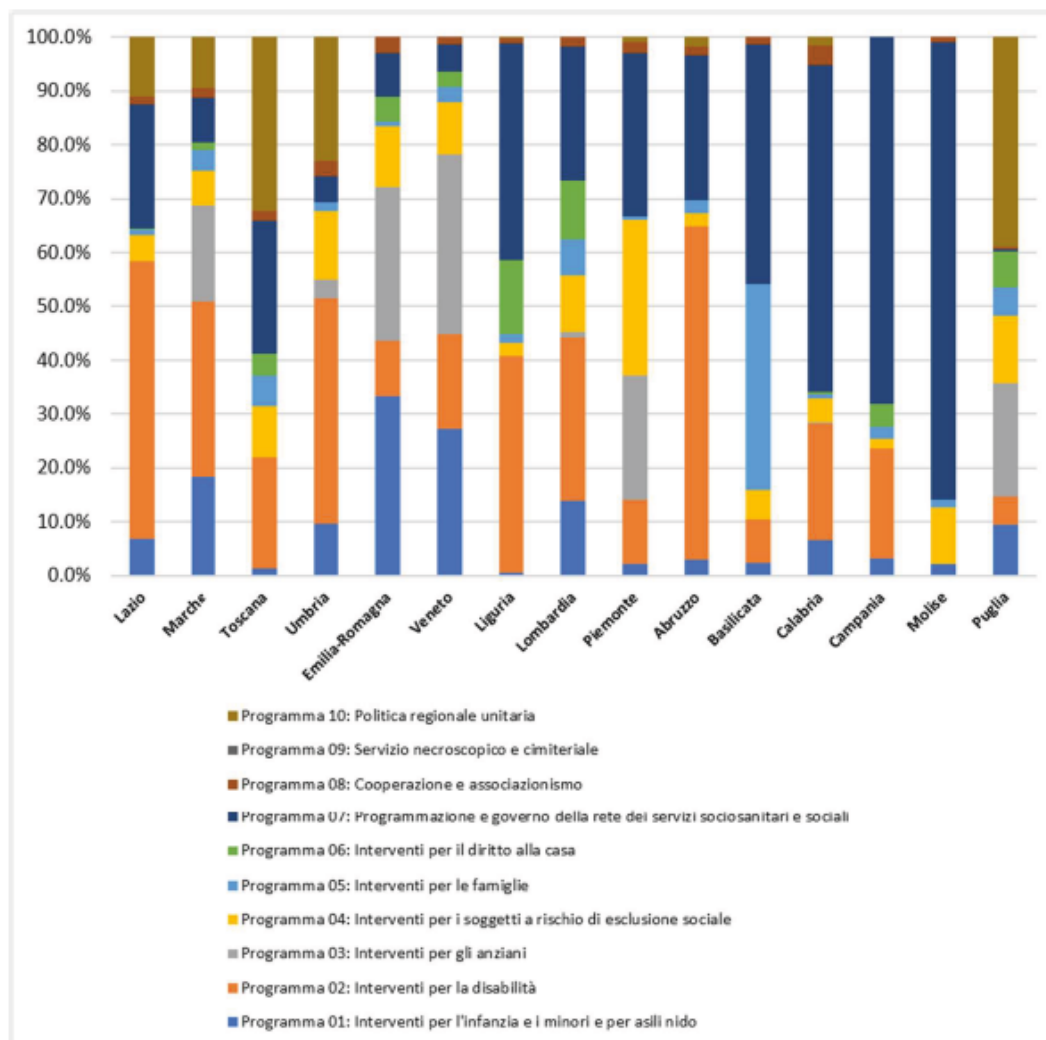
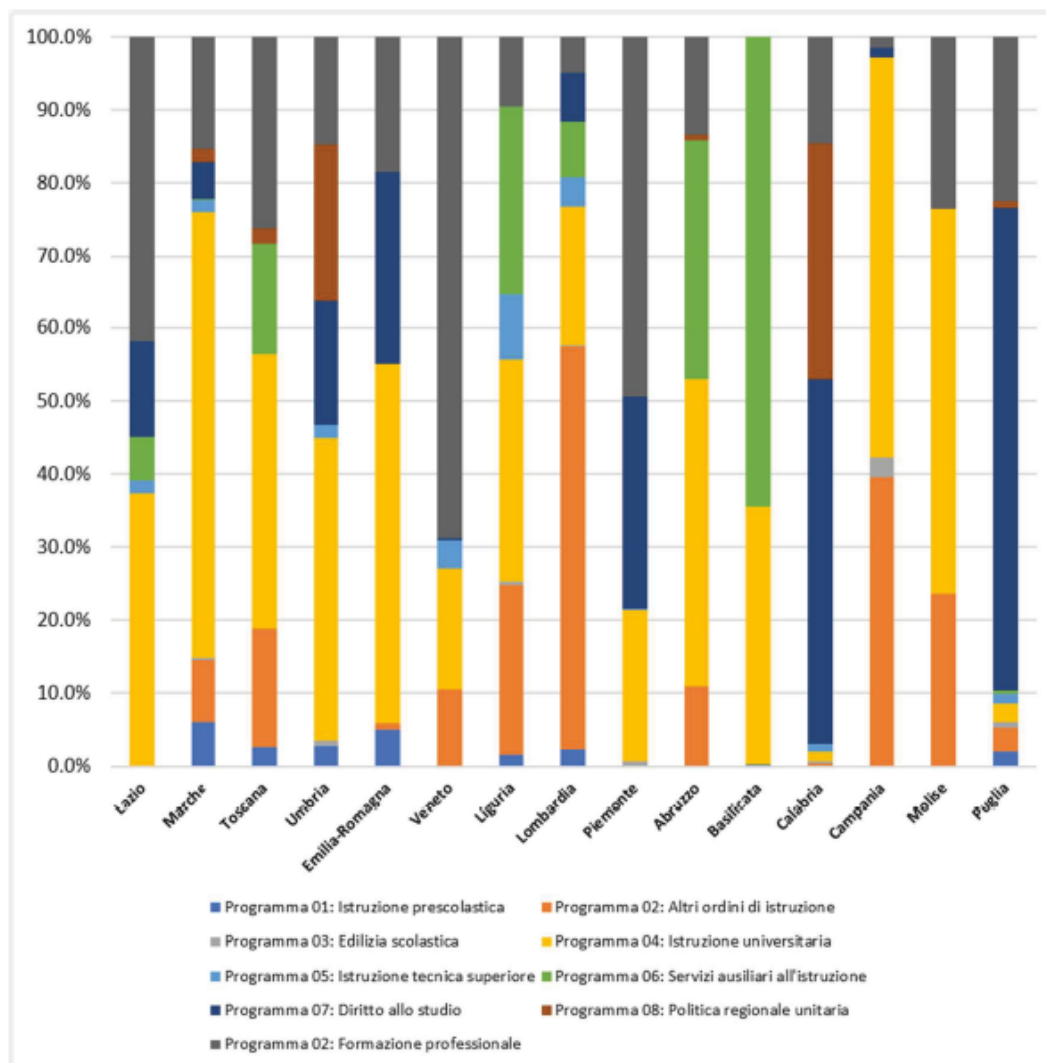
Fig. 6 – Spesa corrente regionale per Assistenza, composizione per regione e programma (2019)

Fig. 7 – Spesa corrente regionale per Istruzione, composizione per regione e programma (2019)

5. Le linee di lavoro della CTFS per il 2022

In chiusura vengono illustrate le principali linee di attività che attendono la CTFS nei prossimi mesi, da qui alla fine del 2022, secondo quanto previsto dal quadro normativo attuale. In premessa va ricordato che la legge di bilancio per il 2022 ha ampliato in misura rilevante gli ambiti di intervento della CTFS mediante una norma trasversale (l. 234/2021, art. 1, c. 592) che prevede che i riparti di risorse per le funzioni di competenza degli enti territoriali correlate con i LEP debbano ricevere il parere preventivo della CTFS, integrata da rappresentanti dei Ministeri competenti. Si intende in questo modo favorire

un maggior coordinamento tra gli interventi condotti da diversi livelli di governo specialmente in ambito sociale, evitando sovrapposizioni e possibili incoerenze tra molteplici fondi specifici e risorse ordinarie.

Per quanto riguarda il comparto comunale, nel marzo scorso la CTFS ha definito, come richiamato sopra, gli obiettivi di servizio e assegnato le relative risorse ai comuni delle RSO e di Sicilia e Sardegna per il potenziamento dei servizi di asili nido e del trasporto studenti con disabilità in attuazione delle previsioni della legge di bilancio per il 2022. Nelle scorse settimane la CTFS ha anche provveduto a pubblicare sul sito istituzionale le schede di monitoraggio e le relative istruzioni per la rendicontazione degli obiettivi di servizio per questi due interventi. Tali schede dovranno essere compilate entro maggio del prossimo anno.

Nel corso delle prossime settimane la CTFS si propone di definire gli obiettivi di servizio per il settore sociale dei comuni delle RSO per il secondo periodo di applicazione, l'anno 2022 (come previsto dalla L. 78/2020, art. 1, c. 1), anche alla luce delle schede di monitoraggio e rendicontazione relative al 2021 che sono in fase di raccolta. Nello stesso periodo si amplierà il perimetro della determinazione degli obiettivi di servizio del settore sociale includendo anche, per il primo anno, i comuni di Sicilia e Sardegna (L. 234/2021, art. 1, c. 563).

Nel corso del mese di giugno verrà definito, e poi somministrato ai comuni e alle unioni di comuni delle RSO e della Sicilia, il questionario per i fabbisogni standard SOSE/IFEL FC70U con riferimento all'annualità 2021. I dati raccolti saranno utilizzati per la determinazione dei fabbisogni standard delle funzioni fondamentali nel 2023 che, a loro volta, permetteranno di ripartire l'FSC nell'anno 2024.

Entro il prossimo mese di settembre la CTFS dovrà approvare i fabbisogni standard dei comuni che verranno utilizzati per determinare l'FSC del 2023. Per le funzioni Sociale, Viabilità e Territorio, Polizia Locale, Trasporto Pubblico locale e per i servizi Asili Nido e Raccolta e smaltimento dei rifiuti si prevede di procedere al solo aggiornamento dei dati di base all'annualità 2019 (l'ultimo aggiornamento è stato condotto sui dati 2018) senza intervenire sulle metodologie di stima. Per le funzioni Istruzione e Affari Generali ci si propone invece, oltre ad aggiornare i dati al 2019, di sviluppare e applicare nuove metodologie di valutazione in coerenza con le novità introdotte negli anni scorsi.

Oltre ai fabbisogni standard, la CTFS dovrà approvare, sempre entro il prossimo settembre, le stime della capacità fiscale dei comuni delle RSO per l'anno 2023.

La stima dei fabbisogni standard e della capacità fiscale dei comuni delle RSO costituirà la base necessaria per la determinazione del riparto del FSC per il 2023 che verrà approvato dalla CTFS presumibilmente entro il prossimo ottobre/novembre.

Sempre entro ottobre andranno definiti i fabbisogni standard dei comuni della Sicilia riferiti alle annualità 2018 e 2019. E ancora, in una prospettiva di ampliamento dell'ambito di applicazione della standardizzazione, la CTFS dovrà coordinare l'attività

relativa alla raccolta dati e alla determinazione dei fabbisogni standard dei comuni delle Regioni a Statuto speciale (RSS). In particolare dovranno essere presi accordi tra lo Stato e le singole RSS per la somministrazione dei questionari e la raccolta dei dati.

La CTFS dovrà infine istruire sul piano tecnico gli obiettivi di efficientamento relativi al programma di revisione della spesa da applicare al comparto comunale (e anche a quello delle province e città metropolitane) a partire dal 2023, così come previsto dalla legge di bilancio per il 2021 (L. 178/2020, art. 1, c. 850).

Passando al comparto delle province e delle città metropolitane, la CTFS, come ricordato sopra, ha elaborato e approvato nel gennaio scorso la metodologia per il riparto dei fondi per gli anni 2022-2023 e 2024 per tali enti a partire dai fabbisogni standard e le capacità fiscali approvati dalla stessa nel corso del 2021. Nel corso dei prossimi mesi la CTFS dovrà valutare l'opportunità di rivedere la ripartizione delle risorse assegnate per le annualità 2023 e 2024 (in particolare, andrà verificato se tra il 2019, annualità impiegata per il riparto, e il 2022 sia emerse variazioni della capacità fiscale differenziate tra i vari enti).

Anche per il comparto delle province e delle città metropolitane la CTFS dovrà coordinare l'attività relativa alla raccolta dati e alla determinazione dei fabbisogni standard degli enti di area vasta delle RSS, anche in questo caso, come per i comuni, sulla base di accordi tra lo Stato e le singole RSS.

Nel comparto delle regioni a statuto ordinario la CTFS procederà, come già richiamato, con l'analisi della spesa e del livello dei servizi offerti a livello regionale nelle funzioni Istruzione e Assistenza. Lo scopo è quello di arrivare alla standardizzazione della spesa in questi ambiti di intervento regionale e all'eventuale individuazione di obiettivi di servizio anche sulla base dell'esperienza raccolta nel comparto comunale.

