



AUDIZIONE

***“Stato di attuazione e prospettive
del federalismo fiscale”***

presso la

**Commissione parlamentare
per l’attuazione del federalismo fiscale**

Roma, 21 febbraio 2024

Indice

Premessa e sintesi.....	3
Le fasi di attuazione del federalismo e il quadro della finanza locale.....	5
<i>La perequazione delle risorse comunali</i>	5
<i>Le risorse vincolate aggiuntive</i>	7
<i>Il nuovo Fondo speciale equità livello servizi</i>	9
Le difficoltà del nuovo scenario macroeconomico.....	12
Il Comuni e il federalismo regionale, ordinario e differenziato.....	15
Una mappa dei risultati di amministrazione e del FCDE	18

Premessa e sintesi

Il percorso di attuazione del federalismo fiscale, con particolare riferimento alla legge di delega n. 42 del 2009, si è sviluppato ormai da un quindicennio in modo profondamente asimmetrico:

- **la gran parte dell'attenzione si è concentrata sul comparto dei Comuni**, con l'attivazione di uno schema di superamento della cosiddetta *spesa storica* basato sul confronto tra capacità fiscali e fabbisogni standard senza finanziamenti statali di carattere perequativo generale. Le risorse statali inserite nel Fondo di solidarietà comunale a decorrere dal 2021-22 – e scorporate in un “Fondo speciale equità livello servizi” a decorrere dal 2025 per effetto della legge di bilancio – non modificano tale impostazione, essendo in massima parte vincolate al potenziamento di alcuni servizi di rilevanza sociale e quindi all'effettuazione di maggiori spese da parte dei Comuni beneficiari;
- nel caso delle **Città metropolitane e delle Province**, solo nel 2021 le informazioni sono state riviste sulla base dei fabbisogni e delle capacità fiscali standard, tenendo altresì conto del debordante *contributo alla finanza pubblica* che tali enti sono tuttora tenuti a versare allo Stato per effetto dei drastici tagli effettuati nel decennio scorso;
- nel caso delle **Regioni**, ogni ipotesi di perequazione delle risorse diverse da quelle destinate al finanziamento della Sanità è stata sistematicamente posposta nel tempo e risulta tuttora inattuata.

Con il PNRR il completamento dell'attuazione del federalismo fiscale è stato inserito tra le riforme, con il numero 1.14. Si prevede il “*completamento del federalismo fiscale previsto dalla legge 42 del 2019*” e “*in particolare*” l'attuazione del “*federalismo fiscale per le regioni a statuto ordinario, le province e le città metropolitane*”. L'unico riferimento temporale concordato con l'UE è il termine per l'emanazione dei provvedimenti di legge e attuativi relativi ai comparti indicati entro il primo trimestre 2026.

Le maggiori problematiche che il percorso di attuazione della legge 42 ha di fronte sono così sintetizzabili:

- a) l'inderogabile necessità di **superare il carattere esclusivamente orizzontale della perequazione delle risorse comunali**. La revisione del percorso di raggiungimento della perequazione al 100% delle capacità fiscali comunali ha comportato lo spostamento al 2030 del termine, rispetto all'originario ed irrealistico 2021. Tuttavia, tra il 2025 e il 2030 sono prevedibili sbilanci da perequazione per circa 650 milioni di euro complessivi (tra i 100 e i 130 mln./anno), che a legislazione vigente dovrebbero essere alimentati da maggiori trattenute dal FSC dei Comuni più dotati in termini di differenza tra capacità fiscali e fabbisogni standard.

Si tratta di **un peso insostenibile**, tanto più se considerato nel quadro dei **concomitanti tagli sui Comuni** pari a circa 900 milioni di euro in 5 anni, **tenendo anche conto dell'accordo sulla regolazione finale dell'utilizzo dei fondi Covid**, che ha permesso di mantenere a favore dei Comuni un contributo di circa 200 milioni di euro in quattro anni, somme che altrimenti sarebbero state destinate al bilancio dello Stato.

- b) l'analisi dei fabbisogni e delle capacità fiscali standard delle Città metropolitane e delle Province, svolta nel 2021, ha giustamente tenuto conto dell'enorme contributo richiesto annualmente alla finanza pubblica. Nel complesso la differenza tra fabbisogni standard e contributo alla finanza pubblica, da un lato, e le capacità fiscali, dall'altro, determina uno **sbilancio annuo di oltre 1,14 miliardi di euro**, di cui oltre 300 mln. a carico delle Città metropolitane. **Il rifinanziamento del fondo sperimentale di riequilibrio** con risorse aggiuntive statali si è però **limitato a 600 milioni** di euro da raggiungere progressivamente **nell'arco di un decennio**. Una dimensione assolutamente insufficiente a mantenere le capacità operative degli enti e a valorizzare il ruolo di motore di sviluppo locale che l'ordinamento assegna alle Città metropolitane.

A questi punti specifici si aggiungono le forti preoccupazioni che desta il **maldestro avvio della perequazione regionale ordinaria** (quella prevista dal d.lgs. 68/2011). Le ipotesi di **fiscalizzazione di trasferimenti statali alle Regioni, da sostituire con compartecipazioni regionali a tributi erariali, prospettate fin qui solo in sede tecnica, sembrano coinvolgere** per gran parte fondi statali che finanziano **funzioni fondamentali dei Comuni**. Tra questi, si devono in particolare evidenziare i fondi relativi ai **servizi sociali comunali** e alla disabilità (ampia quota parte di oltre 2 miliardi di euro), quelli relativi ai servizi educativi per i **bambini fino a 6 anni** (per circa 300 milioni) e quelli relativi al **trasporto pubblico locale** (circa 3 miliardi su 5 miliardi di euro).

Un'ipotesi che Anci ha considerato non accoglibile, in quanto viola palesemente le disposizioni costituzionali che presiedono al sistema di finanziamento delle funzioni pubbliche ed in particolare gli articoli 114, 117, secondo comma, lett. p), e 119 della Costituzione. Il combinato disposto di tali disposizioni prevede che il legislatore statale sia titolare della competenza legislativa esclusiva in materia di individuazione delle funzioni fondamentali dei Comuni, delle Province e delle Città metropolitane e che tali funzioni come regolate dalla legge statale siano finanziate integralmente da compartecipazioni a tributi erariali, da tributi propri e da trasferimenti perequativi di carattere generale e senza vincolo di destinazione. Assetto evidentemente in contrasto con l'insorgenza di trasferimenti regionali che dovrebbero coprire quote rilevanti di funzioni fondamentali, anche alla luce del fatto la determinazione di tali funzioni costituisce la base del complesso sistema di valorizzazione dei fabbisogni standard comunali. Le scelte regionali,

unitamente agli effetti delle eventuali criticità finanziarie regionali condizionerebbero una parte intangibile dei compiti assegnati ai Comuni, oltre che le capacità di indirizzo generale in settori a forte contenuto perequativo, come peraltro osservato in sede di istruttoria tecnica presso la Commissione per i fabbisogni standard anche dai ministeri maggiormente interessati.

Questi aspetti costituiscono i principali elementi di carattere finanziario che condizionano qualsiasi ulteriore sviluppo del federalismo e dovrebbero essere considerati anche ai fini dell'attuazione della menzionata riforma 1.14 inserita nel PNRR, che dovrebbe mantenere l'ispirazione generale di portare a compimento il processo federalista, nel suo insieme.

Le fasi di attuazione del federalismo e il quadro della finanza locale

Lo stato generale di attuazione del federalismo fiscale in campo comunale, delineato con la riforma del Titolo V Cost (2001) e avviato con la legge n. 42/2009, è il risultato di un lungo processo attuativo, caratterizzato da fasi con caratteristiche sensibilmente differenziate.

Come osservato in precedenti analoghe occasioni, va ricordato che l'attuazione del federalismo fiscale si è avviata in un periodo successivo ed in un **contesto economico-finanziario completamente diverso** rispetto al momento iniziale di definizione del progetto. Il progressivo abbandono del criterio storico nella distribuzione delle risorse agli enti locali non ha seguito il percorso delineato dalla legge 42/2009, ma è stato condizionato ed orientato dai vincoli finanziari, imposti per il rientro dalla crisi del debito sovrano dello scorso decennio. Le riduzioni di risorse subite dai Comuni tra il 2010 e il 2015 ammontano a quasi 9 mld. di euro di tagli e oltre 3 mld. di maggiori restrizioni finanziarie attraverso l'inasprimento delle regole del patto di stabilità interno.

La perequazione delle risorse comunali

Nel primo quadriennio di attuazione (2015-2018) il processo perequativo si è sviluppato nel ristretto orizzonte della **redistribuzione di risorse date** a priori e segnate dai tagli intervenuti. Un meccanismo puramente *orizzontale* di trasferimenti interni al comparto, sostanzialmente **insensibile alle quantità monetarie in gioco** e – in particolare – ai *fabbisogni aggiuntivi* dei territori meno dotati, certamente di gran lunga superiori a quanto avrebbe mai potuto fornire una mera redistribuzione.

Gli effetti dei tagli intervenuti e della riforma contabile del 2015 hanno del tutto sovrastato il trasferimento *orizzontale* di risorse tra un ente e l'altro, che il comparto ha subito in assenza di una solida base normativa e costituzionale. È apparso sempre più evidente che spostamenti di risorse complessivamente date non avevano nessuna possibilità concreta di tradursi in una effettiva perequazione della dotazione di servizi locali. **L'apparente rigore tecnico**

della metodologia fabbisogni/capacità fiscali standard ha fatto velo sulle esigenze che andavano emergendo.

Tra il 2018 e il 2020 i limiti del dispositivo *orizzontale* sono emersi con forza e il percorso ha subito una importante battuta d'arresto, anche in ragione dell'**indisponibilità da parte dell'ANCI** a proseguire lungo questo percorso.

Il meccanismo è stato rivisto in misura sostanziale, introducendo importanti innovazioni, di seguito ricordate:

- il processo di perequazione delle risorse è stato rivisto e reso più graduale – ma anche più incisivo – con la revisione adottata dal 2020. Le risorse oggetto di perequazione sono state equiparate al totale della capacità fiscale, invece che al 50% (con aumenti di 5 punti/anno dal 2020 al 2029); la quota di risorse perequata registra un incremento più lento (+5 punti/anno). Ad oggi, nel 2024 le due percentuali hanno raggiunto, rispettivamente, il 75% e il 70%, determinando un'incidenza complessiva della perequazione pari al 52,5%;
- dal 2020 è stato introdotto nel FSC un trasferimento in quote progressive pari a regime in 560 mln., quale “restituzione” del taglio intervenuto con dl 66/2014 (564 mln. annui dal 2015 al 2018). L'assegnazione in quote progressive tra il 2020 e il 2024 è intervenuta in ragione del (pur tardivo) riconoscimento del carattere temporaneo del taglio, a fronte di un ricorso promosso dall'ANCI.

Queste risorse aggiuntive e non vincolate a specifici utilizzi sono state in parte utilizzate, su spinta dell'ANCI, per assicurare la prosecuzione del percorso perequativo senza effetti riduttivi su un'ampia platea di Comuni. Si può stimare che **su quasi 700 milioni di euro di sbilancio perequativo** registrato tra il 2015 e il 2024, **circa 305 milioni sono stati finanziati tra il 2020 e il 2024 dal reintegro del taglio ex dl 66/2014** per abbattere quasi integralmente le diminuzioni a carico di un'ampia platea di Comuni che avrebbero dovuto cedere ulteriori quote di risorse proprie. Questo finanziamento *verticale* viene meno a decorrere dal 2025, a fronte di una previsione di **ulteriore sbilancio perequativo tra il 2025 e il 2030 pari a circa 650 mln. di euro.**

La mancata approvazione del FSC 2023 e 2024

La progressione di “restituzione” del taglio dl 66 ha seguito il seguente andamento tra il 2020 e il 2024: + 100 milioni annui per ciascun anno 2020-2022; + 30 mln. nel 2023 (poi portati a 80 mln).; +180 mln nel 2024, anno dal quale si raggiunge l'importo a regime di 560 mln. di euro.

Nel 2023, l'incremento di 80 mln., di cui 50 introdotti dalla legge di bilancio anticipando parte dell'aumento previsto nel 2024, non è stato sufficiente a fronte dei cambiamenti derivanti da tutte le modifiche apportate al riparto del FSC. La proposta di FSC 2023 è stata approvata senza il parere positivo dell'ANCI dalla Conferenza Stato-Città e ha comportato un finanziamento *orizzontale* di 36 mln. di euro circa, che sono stati assicurati riducendo l'assegnazione per circa 3.800 Comuni.

Nel 2024 questa situazione si è riprodotta, con uno sbilancio di circa 120 milioni coperto interamente attingendo all'ultimo incremento da restituzione del decreto 66/2014, pari a 180 milioni.

Di nuovo l'ANCI, pur partecipando a migliorare l'assetto metodologico del FSC, ha dato parere non favorevole al riparto finale del fondo per motivi di carattere generale. L'incremento di queste risorse, insufficienti per il 2023 e cipienti per il 2024, si fermerà infatti a decorrere dal 2025 e **la dimensione dello sbilancio risulterà insostenibile** in quanto il processo perequativo residuo richiederà prevedibilmente **tra il 2025 e il 2030 circa 650 mln. di euro che allo stato attuale sono interamente a carico del comparto comunale.**

Le risorse vincolate aggiuntive

A partire dal 2021 importanti risorse sono state destinate ad interventi specifici in alcuni settori di rilevanza sociale, caratterizzati da **importanti fragilità del sistema di fornitura dei servizi**. I settori coinvolti, con riferimento ai Comuni delle Regioni a statuto ordinario e delle Isole, sono:

- ✓ lo sviluppo dei **servizi sociali** comunali svolti in forma singola o associata dai Comuni delle regioni a statuto ordinario, con risorse incrementate di anno in anno fino all'importo a regime di 764 milioni a decorrere dal 2030;
- ✓ l'incremento del numero di posti disponibili negli **asili nido**, con un finanziamento che raggiungerà progressivamente 1.100 milioni a decorrere dal 2027, ed è orientato ai Comuni nei quali il servizio di asilo nido non raggiunge la copertura minima del 33% rispetto ai bambini fino a 3 anni;
- ✓ l'incremento del numero di studenti disabili, frequentanti la scuola dell'infanzia, primaria e secondaria di 1° grado, privi di autonomia, che fruiscono del servizio di trasporto scolastico, per un importo a regime di 120 milioni di euro a decorrere dall'anno 2027.

Sotto il profilo finanziario il FSC cresce, per le finalità di sostegno a tre servizi indicati, di quasi 2 miliardi di euro tra il 2021 e il 2030, come emerge dal

prospetto seguente, che evidenzia anche il finanziamento aggiuntivo (non vincolato) derivante dal riconoscimento della abolizione del taglio stabilito con il dl 66/2014.

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

Anno	Recupero taglio ex dl 66/2014 (1)	Potenziamento Servizi sociali (RSO dal 2021, Isole dal 2022) (2)	Potenziamento Asili nido (3)	Trasporto scolastico studenti con disabilità (4)	Totale incremento
2020	100,0	-	-	-	100,0
2021	200,0	215,9	-	-	415,9
2022	300,0	298,9	120,0	30,0	748,9
2023	380,0	351,9	175,0	50,0	956,9
2024	560,0	405,9	230,0	80,0	1.275,9
2025	560,0	458,9	300,0	100,0	1.418,9
2026	560,0	519,9	450,0	100,0	1.629,9
2027	560,0	588,9	1.100,0	120,0	2.368,9
...	560,0	656,9	1.100,0	120,0	2.436,9
dal 2030	560,0	763,9	1.100,0	120,0	2.543,9

Si tratta di una evidente **inversione di tendenza** rispetto al decennio trascorso, che ha visto un'intensità senza precedenti di restrizioni finanziarie.

Tra il 2017 e il 2020, la principale area di ripresa della contribuzione a favore degli enti locali era circoscritta ai contributi agli investimenti, mentre con gli interventi intrapresi tra il 2020 e il 2022 **si riconosce l'esigenza di un supporto statale al superamento di dualismi territoriali** nella dotazione di servizi locali **non risolvibili attraverso la mera redistribuzione di risorse invariate**.

Questa nuova fase è stata caratterizzata anche dal fatto che, grazie all'utilizzo di parte delle risorse dovute al reintegro del taglio da dl n. 66/2014 appena ricordato, è stato possibile procedere nella perequazione a favore dei Comuni meno dotati, **senza diminuire le risorse degli altri Comuni**. I Comuni si sono quindi fatti carico di finanziare in modo *verticale* la perequazione, in assenza di un vero fondo perequativo statale previsto dall'articolo 119 della Costituzione, terzo comma: *“La legge dello Stato istituisce un fondo perequativo, senza vincoli di destinazione, per i territori con minore capacità fiscale per abitante.”*

Questo aspetto permette di sottolineare la **netta differenza tra risorse aggiuntive vincolate ed esigenze perequative di carattere generale**. Mentre con le prime si interviene sulla base di obiettivi di potenziamento dei servizi corrispondenti a maggiori spese, con le seconde si sopperisce a difficoltà strutturali di carattere generale. **Due finalità diverse che devono**

anche trovare una distinta sistemazione, coerente con Costituzione, come osservato dalla Corte Costituzionale nella sentenza n. 71/2023.

Il nuovo Fondo speciale equità livello servizi

Tra gli elementi istituzionali che incideranno sul federalismo fiscale comunale va certamente considerata la sentenza della Corte costituzionale n. 71 del 2023 che ha determinato una modifica normativa, decorrente dal 2025, nel senso di una separazione tra le componenti “tradizionali” del Fondo di solidarietà comunale e le risorse aggiuntive vincolate per il potenziamento di servizi di rilevanza sociale (Servizi sociali, asili nido, trasporto scolastico studenti con disabilità).

La sentenza 71, pur astenendosi dal dichiarare l’illegittimità costituzionale delle norme regolative del FSC, ha tuttavia indicato al legislatore due linee di urgente intervento al fine di:

- a) **separare in modo netto i fondi aggiuntivi** a destinazione vincolata **dal complesso delle risorse componenti del Fondo di solidarietà comunale**. Le quote vincolate per il potenziamento di servizi comunali di rilevanza sociale (asili nido, servizi sociali, trasporto scolastico studenti disabili) non possono essere inserite nel FSC che dovrebbe concorrere alla perequazione generale senza vincolo di destinazione (finalità che richiama l’art. 119, comma terzo della Costituzione. Gli obiettivi connessi allo sviluppo di servizi carenti in determinati enti o territori, pur legittimi, rispondono a diverso riferimento costituzionale (comma quinto dello stesso art. 119) e vanno finanziati in modo distinto e trasparente;
- b) modificare gli obblighi di utilizzo efficace dei fondi vincolati **escludendo in ogni caso la «sanzione» della restituzione del beneficio per gli enti che non raggiungono gli obiettivi** di servizio connessi al vincolo imposto di anno in anno sulle risorse aggiuntive. **Gli obiettivi di servizio sono connessi o prodromici al rispetto di Livelli essenziali delle prestazioni** (già determinati o *in fieri*) che devono essere raggiunti, semmai, attraverso il commissariamento dell’ente inadempiente per assicurare l’effettività della spesa, che viene invece negata dalla mera sanzione economica, a danno dei cittadini che dovrebbero godere dei maggiori servizi oggetto di finanziamento.

Su ambedue le questioni, va detto, l’Anci era intervenuta fin dall’avvio dei programmi di incentivazione straordinaria richiamando in sede tecnica (CTFS) il carattere *border line* dell’utilizzo del FSC per finalità vincolate e – anche con emendamenti appositi – l’incongruità della restituzione dei contributi in caso di mancato raggiungimento degli obiettivi annuali.

Le diverse funzioni del Fondo di solidarietà comunale.

Va osservato che **l'identificazione del FSC quale strumento perequativo di carattere generale appare ardua**, anche se ben comprensibile nel quadro della sentenza n. 71. Una più specifica disamina delle funzioni del FSC, che non può escludersi in successivi pronunciamenti della Corte su procedimenti in corso, evidenzerebbe che **anche nella configurazione del Fondo che siamo portati a considerare tradizionale ed ordinaria, le funzioni del FSC sono diversificate** e non riconducibili facilmente al dettato costituzionale.

Come abbiamo rilevato in precedenti audizioni, **l'assetto ordinario di finanziamento dei Comuni registra elementi di frizione con il quadro costituzionale**. Il Fondo di solidarietà comunale è in effetti un contenitore eterogeneo, fin dalla sua istituzione, che **riassume funzioni diverse e non chiaramente distinguibili**:

- dal **riequilibrio delle basi imponibili** modificate dai cambiamenti del tributo immobiliare locale (ICI-IMU-Tasi-nuova IMU), **che muove ogni anno oltre 2 miliardi** di euro, attraverso le differenze tra trattenuta e assegnazione;
- alla **compensazione delle agevolazioni fiscali**, in primo luogo l'esenzione dell'abitazione principale, che costituisce una quota **pari a quasi 4 miliardi**. Si tratta della cd **quota ristorativa**, difficilmente riconducibile ad alcuna delle tipologie dell'art. 119 Cost, commi 2 e 3);
- alla **perequazione delle risorse** basata sui fabbisogni e sulle capacità fiscali standard, che si può stimare abbia finora modificato la distribuzione delle risorse **per circa 700 mln. di euro** (periodo 2015-2024, negli ultimi anni in larga parte compensate, come si è detto).

Dobbiamo però considerare che il FSC costituisce il principale canale di finanziamento corrente dei Comuni e questa eterogeneità di funzioni pone problemi ordinamentali che non possono essere sottovalutati. Continua ad essere ignorata l'esigenza di disporre di un apposito *“fondo perequativo, senza vincoli di destinazione, per i territori con minore capacità fiscale per abitante”* di cui all'articolo 119 Cost (comma 3), limitandosi all'inserimento di criteri appositi in un coacervo più ampio di risorse e sulla base di un meccanismo ordinario quasi interamente *orizzontale*.

Né può essere tralasciato almeno un accenno al fatto che **il disallineamento degli imponibili immobiliari registrati dal catasto** rispetto ai valori relativi degli immobili (unità uguali con valori imponibili anche significativamente diversi e viceversa costituisce un problema non solo in termini di equità nel prelievo tra contribuenti, ma anche per ciò che riguarda il calcolo dei gettiti standard sulla cui base, in primo luogo, si determina il valore del FSC di ciascun ente.

La legge di bilancio 2024 (co. 494-501) dà attuazione alle indicazioni della Corte, attraverso un intervento mirato sulle due eccezioni sopra riportate.

In primo luogo, a decorrere dal 2025 **la dotazione del FSC viene rideterminata escludendo l'ammontare delle risorse aggiuntive vincolate**, che sono invece **inserite temporaneamente nel nuovo “Fondo Speciale Equità Livello dei Servizi”**, a sostanziale parità di risorse complessive (ved.

prospetto di seguito)¹.

In secondo luogo, sono **aboliti gli obblighi di restituzione allo Stato dei fondi aggiuntivi** in caso di mancato raggiungimento degli obiettivi di servizio annuali. La sanzione economica, considerata impropria dalla Corte, viene sostituita dall'attivazione di un **potere surrogatorio del Ministero dell'interno**, attraverso **la nomina del sindaco come commissario**.

Va detto che **le sanzioni finora applicate riguardano pochi casi** di parziale o mancato utilizzo dei fondi **relativi ai servizi sociali per l'anno 2021**, per un importo complessivo marginale (circa 130mila euro). La norma, opportunamente, consente l'immediato superamento della sanzione economica con applicazione del nuovo regime alle somme inutilizzate eventualmente già maturate con riferimento al 2022 e 2023. Il recupero delle somme a favore dello Stato non è abolito, ma si limita ai casi in cui il Comune certifichi l'assenza di utenti potenziali del servizio oggetto dell'inutilizzo delle risorse assegnate.

FSC e Fondo equità livello servizi (co. 494-501 LBIl 2024) - in mln. di euro

Anno	Dotazione del FSC (a legislazione 2023) (a)	di cui Potenziamento Servizi sociali	di cui Potenziamento Asili nido	di cui Potenziamento Trasporto scolastico studenti con disabilità	Dotazione del Fondo speciale equità livello servizi	Dotazione FSC ex LBIl 2024	Totale Fondi (b)	differenza c = (b-a)
2020	6.300,6	-	-	-	-	-	6.300,6	-
2021	6.616,5	215,9	-	-	-	-	6.616,5	-
2022	6.949,5	298,9	120,0	30,0	-	-	6.949,5	-
2023	7.157,5	351,9	175,0	50,0	-	7.157,5	7.157,5	-
2024	7.476,5	405,9	230,0	80,0	-	7.476,5	7.476,5	-
2025	7.619,5	458,9	300,0	100,0	858,9	6.760,6	7.619,5	-
2026	7.830,5	519,9	450,0	100,0	1.069,9	6.760,6	7.830,5	-
2027	8.569,5	588,9	1.100,0	120,0	1.808,9	6.760,6	8.569,5	-
2028	8.637,5	656,9	1.100,0	120,0	1.876,9	6.760,6	8.637,5	-
2029	8.706,5	725,9	1.100,0	120,0	725,9	7.980,6	8.706,5	-
2030	8.744,5	763,9	1.100,0	120,0	763,9	7.908,6	8.672,5	- 72,0
2031	8.744,5	763,9	1.100,0	120,0	-	8.672,5	8.672,5	- 72,0

Dopo il periodo di avvio e di raggiungimento a regime delle erogazioni aggiuntive e vincolate, **tra il 2029 e il 2031 tali risorse rientreranno nel FSC** per concorrere all'obbligatorio mantenimento dei livelli essenziali delle prestazioni (LEP), nei rispettivi campi di attività. Questa previsione presuppone l'estesa disponibilità dei Lep, opportunamente quantificati, sui servizi sociali comunali entro il 2030, oltre all'assestamento del criterio della copertura minima del servizio Asilo nido, attualmente pari al 33%, mentre in ambito UE il riferimento minimo è stato recentemente innalzato al 45% dei

¹ La riduzione di 72 mln. di euro a decorrere dal 2030 è stata disposta dal dl124/23, art. 19, per concorrere al finanziamento delle assunzioni negli enti territoriali del Mezzogiorno

bambini entro i tre anni di età. Con riferimento all'incremento del trasporto scolastico di studenti con disabilità, il punto di attenzione non riguarda la determinazione di livelli essenziali. Il servizio è di fatto obbligatorio, in quanto necessario per assicurare il diritto allo studio di una minoranza di utenti svantaggiati, a prescindere dalla numerosità e dalla declinazione tecnica dei mezzi necessari. Si pone invece l'esigenza di determinare con maggior precisione l'effettiva dimensione dell'utenza, sulla base delle rendicontazioni annuali dei Comuni. Infatti, in assenza di dati specifici sulle diverse tipologie di disabilità, i primi riparti (2022-2024) sono avvenuti sulla base di uno schema approssimativo, in percentuale del totale degli studenti con disabilità riscontrati per ciascun Comune nelle statistiche ufficiali, molti dei quali non hanno specifiche necessità in materia di servizi di trasporto.

La norma comporta diverse problematiche applicative specifiche, che andranno attentamente valutate, sia in fase di attuazione che con riferimento a possibili esigenze di modifica della stessa norma primaria, in particolare:

- **le regole per la gestione dei commissariamenti** devono mettere in condizione il sindaco-commissario ai fini del proficuo utilizzo di importi accantonati per il raggiungimento dei rispettivi obiettivi. Tale utilizzo dovrà essere calibrato su tipologie di spese, anche non ricorrenti, che favoriscano con evidenza il potenziamento del servizio coinvolto, in coerenza con gli obiettivi attesi di medio periodo (numero posti in asilo nido richiesti al 2027, ad esempio, così da privilegiare il risultato complessivo piuttosto che le tappe di avvicinamento intermedie;
- **l'individuazione delle risorse aggiuntive effettive sui servizi sociali.** In questo caso, infatti, **solo una parte degli stanziamenti è effettivamente vincolata. I fondi** per il potenziamento **sono in realtà assegnati a tutti i Comuni**, sulla base di una ridefinizione dei coefficienti di riparto dei fabbisogni standard dei servizi sociali più rispondente a finalità perequative. Diversamente dagli altri due servizi, in questo caso si tratta di una **tendenza alla convergenza** che la distribuzione in base a criteri più aderenti ai fabbisogni sociali sottostanti potrà nel tempo consentire. Questo fatto andrà attentamente considerato, ma fin d'ora **si osserva che nel Fondo speciale sono in procinto di confluire quote non vincolate relative ai servizi sociali** di molti enti che superano gli standard di spesa al di sotto dei quali scatta il vincolo di destinazione

Le difficoltà del nuovo scenario macroeconomico

La gestione dell'incombente sbilancio perequativo, che di per sé mette in serio pregiudizio l'avanzare della perequazione, è ulteriormente aggravata dalla **nuova configurazione dello scenario macroeconomico esterno**. La crisi energetica ed il lascito dell'impennata inflazionistica del 2022-23 (uno *scalino*

pari a quasi il 15%) incidono pesantemente sulla capacità di ampie fasce di enti locali di assicurare gli equilibri correnti e di far fronte agli importanti impegni connessi all'attuazione del PNRR.

Per capire meglio cosa comporta questo nuovo scenario, va anche considerato che la ripresa dei rinnovi del CCNL del comparto ha visto dal 2019 la sigla di tre contratti con un maggior onere **per oltre 1,5 miliardi di euro** che resta interamente a carico dei bilanci dei Comuni.

Il calcolo del FSC non tiene minimamente conto né delle condizioni finanziarie degli enti assegnatari (disavanzi pregressi, indebitamento, ecc.), né del fatto che – per la prima volta dalla sua istituzione – le assegnazioni FSC sono depauperate da oneri contrattuali e da un tasso di inflazione non più trascurabili, che mettono in questione l'incapacità del sistema di considerare la dimensione monetaria dei fabbisogni comunali. Sulla base di previsioni prudenti tra il 2024 e il 2030 si può stimare **un ulteriore incremento dei prezzi non inferiore al 10%**. Uno scenario non gestibile sulla base dell'evoluzione delle entrate proprie comunali, sostanzialmente rigide.

La non condivisione del riparto FSC nel 2024 da parte dell'ANCI, che pure ha lealmente partecipato al percorso tecnico sia in materia di fabbisogni standard che di capacità fiscali, **muove dall'assenza di interventi in grado di incidere sui punti critici sopra rappresentati.**

In questa nuova congiuntura economica, la Commissione tecnica per i fabbisogni standard **si è rifugiata dietro uno schema ormai logoro che** pur di non affrontare questioni innovative e scomode, **relega le novità di scenario tra le problematiche “politiche”** come tali estranee ai suoi compiti. Di fatto, la Commissione non ha ritenuto nemmeno di incardinare una istruttoria tecnica di questi nuovi elementi preferendo rifluito verso **una valutazione statica dei suoi compiti** senza tener conto delle nuove esigenze del sistema perequativo, nonostante gli evidenti rischi di rigetto e di una nuova battuta d'arresto.

Anche nel 2024, dunque, nonostante l'ampia capienza dell'ultima tranche di risorse aggiuntive ex dl 66/2014, l'ANCI non ha ritenuto di approvare il riparto del FSC, sulla base di più ampie motivazioni di natura ordinamentale ed economico-finanziaria che appare utile riepilogare:

- a) in primo luogo, solo il senso di responsabilità dell'ANCI e dei Comuni ha permesso l'utilizzo delle risorse restituite a rimedio del taglio ex dl 66/2014 per il pareggio delle riduzioni perequative, permettendo così il progredire della perequazione per gli enti beneficiari. L'incremento di queste risorse si fermerà comunque a decorrere dal 2025. **Tra il 2025 e il 2030 il processo perequativo residuo richiederà prevedibilmente circa 650 mln. di euro complessivi, (tra i 100 e i 150 mln./anno) che a legislazione vigente sono interamente a carico del comparto comunale;**

b) in concomitanza con lo sbilancio da perequazione, dal 2024 sono in vigore nuovi tagli alle risorse comunali, dopo 8 anni di abbandono di tali misure restrittive:

- **tagli per 200 milioni annui per 5 anni (2024-28) a carico dei Comuni** e 50 milioni annui per lo stesso periodo a carico delle Città metropolitane e delle Province, introdotti dalla legge di bilancio 2024, in proporzione della spesa corrente al netto della spesa per servizi sociali (sul quale si dovrebbe anche “tener conto” delle assegnazioni da PNRR);
- un taglio da **100 milioni di euro sui Comuni e 50 milioni di euro su Province e Città metropolitane**, per ciascuno degli anni 2024 e 2025, a suo tempo stabilito quale “*spending review* informatica” (comma 850-853, legge 178/2020) e recentemente uniformato ai criteri di cui al punto precedente.

Nel complesso oltre 1,5 miliardi di euro complessivi tra il 2024 e il 2028, **mitigati con il mantenimento a favore degli enti locali** della quota non utilizzata dei fondi Covid per **circa 280 mln. di euro**;

- c) **il carattere episodico della contribuzione specifica a favore dei piccoli Comuni in spopolamento**, ai quali furono destinati 50 mln. di euro per il solo 2022 e ora 30 mln. di euro per il solo 2024. La necessità di una contribuzione strutturale a favore dei piccoli Comuni deriva in primo luogo dalla penalizzazione sistematica cui la gran parte di essi è assoggettata dal sistema dei fabbisogni e delle capacità fiscali standard, che non argina, ma anzi accentua l'indebolimento dei piccoli enti. **ANCI ritiene che il contributo debba essere stabilizzato ed inserito come quota specifica nel FSC**, con **criteri meno restrittivi** di quelli ora utilizzati (spopolamento oltre il 5% nel decennio, reddito Irpef medio inferiore di almeno 3mila euro rispetto alla media nazionale e indicatore IVSM maggiore di 100), così da costituire un correttivo strutturale al malfunzionamento della perequazione;
- d) infine, il richiamato contesto socioeconomico, caratterizzato dalla **crisi energetica** e dall'**inflazione**, nonché dalla necessità di copertura con mezzi propri degli aumenti contrattuali. Il calcolo del FSC non tiene minimamente conto né delle condizioni finanziarie degli enti assegnatari (disavanzi pregressi, indebitamento, ecc.), né del fatto che, **per la prima volta dalla sua istituzione, la dotazione del FSC sono depauperate da un tasso di inflazione al 14,3%, comprensivo di quanto registrato per il 2022 (+8,1%) e per il 2023 (+5,7%)**.

In questo scenario, devono **essere scongiurati con chiarezza e tempestività i rischi per la finanza locale che possono derivare da una avventata e meccanica trasposizione dei nuovi vincoli europei sugli enti territoriali**. Immaginare una nuova stagione di restrizioni finanziarie nel contesto descritto e mentre è in atto una impetuosa crescita degli investimenti locali dovuta

anche, ma non solo, alla spinta del PNRR, sarebbe non solo ingiustificato, ma soprattutto controproducente per le prospettive di crescita del Paese.

Il Comuni e il federalismo regionale, ordinario e differenziato

Due ulteriori **nuovi elementi** di rilevante portata, interagiranno in modo significativo nella gestione della Finanza locale:

- i. **l'individuazione dei trasferimenti statali alle Regioni**, di parte corrente, **oggetto di fiscalizzazione**, cioè da sopprimere per essere sostituiti da quote di compartecipazione regionale ai tributi statali;
- ii. l'avvio del processo di **federalismo regionale differenziato**, come delineato dalla legge di bilancio 2023 (co. 792-801) e dal disegno di legge sull'attuazione dell'art. 116 Cost, in corso di esame parlamentare.

Il primo elemento, che avrebbe dovuto concludersi alla fine del 2023, rappresenta la prima tappa di attuazione del federalismo regionale ordinario, con la quale dovranno essere individuati i trasferimenti statali alle Regioni, di parte corrente, da sopprimere, in attuazione del d.lgs. 68 del 2011.

Sempre lo stesso decreto dispone **di definire le compartecipazioni al gettito di tributi erariali** a favore delle Regioni, sostitutive dei trasferimenti soppressi per assicurare le risorse corrispondenti alle regioni stesse, peraltro ribadendo che **tali nuove fonti di entrata non avranno alcun vincolo di destinazione**. Lo spirito della disposizione è chiaro e mira ad assicurare una crescente ed effettiva autonomia di entrata alle Regioni, ciò a prescindere da quanto avverrà successivamente sul versante del Federalismo differenziato.

I trasferimenti oggetto del provvedimento devono rispondere a tre requisiti: i) generalità, ii) permanenza e iii) destinazione all'esercizio delle competenze regionali. Fermi restando questi tre presupposti, la norma aggiunge esplicitamente circa l'ultimo dei tre *"... compresi quelli finalizzati all'esercizio di funzioni da parte di province e comuni"*.

Le caratteristiche richieste rappresentano qualificazioni di grande rilievo, ma di non semplice interpretazione. L'opinione espressa da diverse Amministrazioni statali, attuali titolari di tali trasferimenti, è che nella maggior parte dei casi **le prime due caratteristiche sono ben lungi da poter essere ravvisate**. Innanzitutto, in molti casi, questi trasferimenti fanno parte di politiche nazionali orientate alle mutevoli esigenze territoriali attraverso riparti di fondi non automatici bensì negoziati di anno in anno in Conferenza unificata, con il concorso degli enti locali.

Questa lettura pare trovare sostegno nello stesso art. 119 della Costituzione, che al comma 5 lascia aperta la possibilità per lo Stato di mettere in atto specifici trasferimenti volti a *"... promuovere lo sviluppo economico, la coesione*

e la solidarietà sociale, per rimuovere gli squilibri economici e sociali, per favorire l'effettivo esercizio dei diritti della persona ...”

È difficile sostenere che molti dei trasferimenti oggetto della norma primaria, in realtà non ricadano **in queste riserve di intervento** previste nel testo costituzionale, trattandosi in effetti di fondi dedicati al sociale, alle politiche per la natalità, alla non autosufficienza, ecc. Questo ordine di considerazioni sostanzia una lettura che porta inevitabilmente a disconoscere caratteristiche di generalità e permanenza a questi trasferimenti, quanto piuttosto a caratterizzarli come scelte di politica economica da parte dell'operatore centrale, anche di taglio perequativo.

Si evidenzia così la difficoltà di dare interpretazione univoca a concetti come quelli di generalità, permanenza, competenza ed il forte rischio di contenzioso che potrà originarsi. Resta in ogni caso il fatto che anche qualora dovesse trovarsi una condivisa lettura legislativa della norma, problemi altrettanto rilevanti emergeranno nella sua applicazione pratica.

Un primo aspetto risiede nel fatto che la fiscalizzazione porterebbe a legare l'andamento di queste risorse al gettito delle diverse regioni. L'influenza di scelte di settore e di condizioni finanziarie mutevoli tra regione e regione non può che confliggere con il fatto che **una parte di rilievo di questi trasferimenti alimenta oggi in modo stabile le politiche sociali e il trasporto pubblico dei Comuni**. Si tratta di **funzioni fondamentali** comunali, il cui valore, comprensivo delle quote che sarebbero oggetto di fiscalizzazione, concorre al calcolo dei fabbisogni standard dei Comuni. **Sarebbe quanto meno necessario dotarsi di un ulteriore meccanismo perequativo** che tenga in equilibrio il sistema, di cui non c'è attualmente alcuna traccia.

Ed infine ci si deve chiedere come **integrare questa nuova disciplina** con il meccanismo del FSC che, come più volte ricordato, standardizza i fabbisogni di spesa e i gettiti fiscali ed opera una perequazione attualmente orizzontale, ma che ha dovuto impropriamente farsi carico, nel corso del tempo di numerosi e diversificati interventi di finanza locale (dal riequilibrio del gettito nel passaggio all'IMU, al ristoro dei gettiti aboliti da leggi statali). **Una parte molto rilevante delle risorse impiegate dai Comuni per le funzioni connesse ai servizi sociali e al trasporto pubblico locale verrebbe coinvolta nella fiscalizzazione dei fondi regionali**: circa 2 miliardi di euro per ciò che riguarda i servizi sociali (su una spesa complessiva di 5,5 miliardi) e circa 3 miliardi per il trasporto pubblico locale (su un fondo TPL nazionale pari a 5 mld. di euro). Pare impossibile trovare un allineamento tra funzioni fondamentali dei Comuni, funzionamento del FSC e fiscalizzazione dei trasferimenti soppressi, se non a prezzo di **enormi complicazioni di un meccanismo già oggi di non facile gestione**.

Per quanto riguarda il **federalismo regionale differenziato**, va anzitutto detto che le modifiche inserite nella prima lettura parlamentare del ddl “Calderoli” hanno migliorato il percorso procedurale attraverso **un più organico coinvolgimento degli enti locali** nell’attuazione e un rafforzamento dell’importanza di **definire i Livelli essenziali delle prestazioni (LEP)** sulle materie oggetto di maggiore autonomia regionale, a maggiore garanzia della necessità di assicurare, almeno per l’insieme delle materie in questione, un grado uniforme di dotazione di servizi per tutti i territori, non solo per le Regioni che procederanno alla richiesta di ampliamento della loro potestà

Va però osservato che l’intero processo federalista avrebbe dovuto essere assistito dalla definizione dei LEP, un oggetto che sinora ha avuto una valenza più evocativa che sostanziale. La lunga esperienza di applicazione dei fabbisogni standard comunali dovrebbe far comprendere la difficoltà di determinare in modo generalizzato i LEP. **In pochi casi**, come per gli Asili nido **si è giunti a definire qualcosa di molto vicino a LEP** (come quota dei possibili utenti da soddisfare). Nel caso dei Servizi sociali ciò è stato molto più difficile, per la grande varietà ed eterogeneità dei singoli servizi offerti. Questo pone un primo grave allarme nel processo che si vorrebbe imboccare con il federalismo differenziato. Difficilmente si riuscirà nei tempi previsti a costruire un **set esaustivo di Livelli essenziali delle prestazioni** attraverso cui giungere ad una valutazione complessiva di fabbisogno monetario del servizio, essenziale per assicurare l’effettività delle prestazioni in tutti i territori.

Spesso **ci si è dovuti accontentare di livelli standard qualificanti o, al meglio, si è giunti alla quantificazione di obiettivi di servizio**. Sono risultati di non secondaria importanza, ma che certo non configurano il quadro dei LEP richiesto dalla legge e funzionale alla definizione dei fabbisogni monetari aggiuntivi da soddisfare.

A questo proposito **va evitato il rischio di definire in modo separato livelli di prestazione relativi a questo o quel livello di governo**. Molte funzioni sono inevitabilmente intrecciate: manutenzione scolastica, TPL, servizi sociosanitari coinvolgono regioni ed enti locali in misura variabile, ma non avrebbe senso definire livelli di pertinenza regionale senza considerare le interrelazioni esistenti per il complessivo soddisfacimento della domanda di servizio

Il nodo del finanziamento resta infine sullo sfondo, in attesa delle complesse quantificazioni che dovrebbero essere svolte dalla Commissione tecnica per i fabbisogni standard in tempo utile per l’emanazione dei decreti attuativi entro il 2024. Non sarebbe accettabile che tale impegno si risolvesse in maggiori fondi alle Regioni senza considerare congiuntamente i Lep che coinvolgono i Comuni e gli altri enti locali con le connesse prevedibili esigenze di integrazione finanziaria.

Una mappa dei risultati di amministrazione e del FCDE

Il comparto dei Comuni è complessivamente in equilibrio, nonostante la presenza di significative aree di debolezza.

Il dato generale fornito da ISTAT sull'indebitamento fornisce una valida indicazione, pur con i limiti dovuti ai tempi di pubblicazione e alla stabilità delle revisioni via via operate

Il comparto comunale non produce ulteriore indebitamento netto per la PA nel suo complesso e manifesta una condizione di sostanziale pareggio ai fini del consolidamento dei conti pubblici, anche per effetto degli aggiustamenti imposti nel passato.

Il dato relativo al 2021 e 2022 mostra valore negativo di lieve entità (rispettivamente -169 mln. e -110 mln. nei due anni), su una spesa complessiva (corrente e d'investimento) pari a circa 75 miliardi di euro e nonostante la persistenza nei due anni considerati di quote rilevanti di trasferimenti straordinari per il contrasto alla pandemia e ai maggiori oneri energetici. Negli anni precedenti gli stessi valori riportavano segni positivi di dimensione anche molto significativa.

L'indebitamento del comparto comunale secondo ISTAT

Tipo aggregato		Pubblicazione del dato	2021	2022
COMUNI	Accreditamento / Indebitamento	Ottobre 2022	1.107	
COMUNI	Accreditamento / Indebitamento	Ottobre 2023	-169	-110

Fonte: elaborazioni IFEL su dati ISTAT - Conto economico per sottosettore

Anche sulla base di questa constatazione si deve sottolineare che l'introduzione di nuove restrizioni a fronte di maggiori esigenze di copertura per la finanza pubblica, ad esempio derivanti dal nuovo patto di stabilità europeo, entrerebbero in diretto conflitto con l'erogazione di servizi fondamentali.

I due indicatori essenziali di forza/debolezza dei Comuni possono essere identificati nella presenza di avanzi o disavanzi e nella dimensione del FCDE (accantonamento annuale al bilancio di previsione), la cui dimensione deriva dal grado di realizzazione medio delle entrate accertate nel più recente passato (3-5 anni).

È evidente che nel contesto dei Comuni, le cui entrate vedono una forte quota di entrate proprie (in media il 75%), la difficoltà di incasso costituisce un fattore critico di primaria importanza, non a caso fortemente correlato con i casi di crisi finanziaria conclamata (dissesti e predissesti). La geografia dei due fenomeni (disavanzi/avanzi e FCDE alto/basso) è ampiamente sovrapponibile, con l'avvertenza che il valore FCDE tende ad essere più basso nei Comuni di piccola dimensione, per la minore incidenza di entrate oggetto di accertamento

preventivo (Tari, ampiamente diffusa ovunque, multe, accertamenti IMU e intimazioni per tariffe di servizi meno diffusi tra i piccoli enti).

La distribuzione del FCDE e la sua concentrazione su livelli più elevati (maggiori della media nazionale per più del 20%) è riportata nel Prospetto 1.

Prospetto 1

FCDE per area e fascia demografica

con evidenza dei casi con FCDE maggiore del 120% della media nazionale

AREA	Fascia demografica	N.Comuni	FCDE 2022 (€)	media FCDE pro capite (€)	N. Comuni con FCDE > 20% media nazionale	media FCDE >20% pro capite (€)	N Comuni con FCDE più elevato (%)
☒ 1 - NORD	1 - FINO A 1.000	1080	20.735.795,67	45	139	151	13%
1 - NORD	2 - 1.001-5.000	1607	127.309.317,26	33	112	147	7%
1 - NORD	3 - 5.001-10.000	603	151.099.095,41	36	45	138	7%
1 - NORD	4 - 10.001-20.000	328	197.827.839,76	44	36	141	11%
1 - NORD	5 - 20.001-60.000	152	298.257.961,96	61	34	123	22%
1 - NORD	6 - 60.001-100.000	15	94.467.069,70	79	5	120	33%
1 - NORD	7 - 100.001-250.000	14	161.039.634,92	72	5	112	36%
1 - NORD	8 - OLTRE 250.000	6	596.353.952,55	130	5	144	83%
1 - NORD Totale		3805	1.647.090.667,23	40	381	144	10%
☒ 2 - CENTRO	1 - FINO A 1.000	174	7.932.411,94	93	61	186	35%
2 - CENTRO	2 - 1.001-5.000	419	78.014.847,93	73	106	164	25%
2 - CENTRO	3 - 5.001-10.000	154	94.710.595,66	84	62	134	40%
2 - CENTRO	4 - 10.001-20.000	114	161.742.804,45	101	55	147	48%
2 - CENTRO	5 - 20.001-60.000	81	324.688.833,55	120	52	149	64%
2 - CENTRO	6 - 60.001-100.000	15	183.367.365,83	152	13	166	87%
2 - CENTRO	7 - 100.001-250.000	5	102.191.578,35	135	4	149	80%
2 - CENTRO	8 - OLTRE 250.000	2	537.388.962,73	181	2	181	100%
2 - CENTRO Totale		964	1.490.037.400,44	88	355	158	37%
☒ 3 - SUD E ISOLE	1 - FINO A 1.000	568	33.771.503,69	111	245	194	43%
3 - SUD E ISOLE	2 - 1.001-5.000	1160	267.882.352,94	95	463	167	40%
3 - SUD E ISOLE	3 - 5.001-10.000	315	241.547.633,17	110	162	166	51%
3 - SUD E ISOLE	4 - 10.001-20.000	213	377.494.697,11	129	127	180	60%
3 - SUD E ISOLE	5 - 20.001-60.000	159	801.387.696,50	148	115	181	72%
3 - SUD E ISOLE	6 - 60.001-100.000	22	228.972.274,60	141	19	155	86%
3 - SUD E ISOLE	7 - 100.001-250.000	10	215.116.314,17	160	7	190	70%
3 - SUD E ISOLE	8 - OLTRE 250.000	4	536.043.112,84	209	4	209	100%
3 - SUD E ISOLE Totale		2451	2.702.215.585,02	108	1142	176	47%
Totale complessivo		7220	5.839.343.652,69	69	1878	166	26%

Fonte: elaborazioni IFEL su dati Mef-BDA

Nelle prime tre colonne è rappresentata la distribuzione del FCDE medio su tutti i Comuni. Il valore medio del FCDE cresce lungo la direttrice nord-sud da 40 euro nel nord, a 88 euro nel centro, fino a 108 euro nel sud-isole.

In ciascuna area geografica, lo stesso valore tende a crescere al crescere della dimensione demografica, in misura più evidente tra i Comuni del Nord.

Le ultime tre colonne espongono gli stessi dati con riferimento agli enti con valori del FCDE 2022 più elevato di almeno il 20% rispetto alla media nazionale.

In questo insieme, che raccoglie oltre il 25% degli enti, i valori medi sono molto più vicini a quello nazionale (166 € / ab.), ma il numero di Comuni coinvolti è molto differenziato tra le aree (ultima colonna): nel sud-isole, dove già la media di area supera ampiamente il valore nazionale, quasi la metà dei Comuni ha un FCDE elevato, il 37% nel centro, mentre nel nord solo il 10% è in queste condizioni. In questa vista, l'incidenza di Comuni con FCDE elevato cresce in ciascuna area al crescere della dimensione demografica.

Con il Prospetto 2 si intende dare una rappresentazione della correlazione tra il fenomeno dei disavanzi e quello della dimensione elevata del FCDE. Il prospetto riporta, quindi, distintamente per i circa 6mila Comuni in avanzo e per i 1.127 in disavanzo, nonché per area geografica e fascia demografica, i seguenti valori²:

- numero e percentuale enti,
- media dell'avanzo o disavanzo pro capite,
- media del FCDE pro capite,
- incidenza percentuale del FCDE sulle entrate correnti accertate

La percentuale nazionale di enti in disavanzo (16%) si distribuisce tra le grandi aree geografiche in modo fortemente sbilanciato: solo il 3% degli enti del nord, il 24% nel centro, il 34% nel sud. Oltre il 70% degli enti in disavanzo si colloca nel Mezzogiorno, 804 enti su 1 127.

I valori del FCDE sono fortemente differenziati in tutte le aree tra enti in avanzo e enti in disavanzo:

- nel nord, 38 euro pro capite gli enti in avanzo e 92 nel nord vs. i 92 € pc degli enti in disavanzo. L'incidenza media sulle entrate correnti va dal 4 al 6%;
- nel centro, 77 euro pro capite gli enti in avanzo vs. i 123 euro degli enti in disavanzo. L'incidenza media sulle entrate correnti dei due gruppi passa dal 6% al 10%;
- nel sud-isole, 90 euro pro capite gli enti in disavanzo vs. i 144 euro degli enti in disavanzo. L'incidenza media passa dal 7% al 12%.

L'incidenza media nazionale vale il 5% per gli enti in avanzo e il 12% per gli enti in disavanzo.

² I valori riportati sono desunti dai rendiconti per il 2022. Va osservato che il numero degli enti in disavanzo è lievemente sottostimato per via della indisponibilità dei dati di consuntivo di circa 120 enti, per la quasi totalità ascrivibili all'area dei disavanzi e in larga prevalenza dell'area Sud-Isole. Questa mancanza non influisce sui dati espressi in euro pro capite e in percentuali di incidenza del FCDE sulle entrate correnti. Il numero totale dei Comuni in disavanzo è in realtà stimabile in 1.242, il 16,9 % sul totale dei Comuni delle Regioni a statuto ordinario, valori leggermente superiori a quelli riportati nel prospetto.

Prospetto 2

Dimensione e diffusione territoriale degli avanzi/disavanzi e del Fondo crediti di dubbia esigibilità (FCDE)

Avanzi e FCDE							Disavanzi e FCDE					Rapporto FCDE pc (enti in DSVZ su enti in AVZ)
AREA	Fascia demografica	Comuni in avanzo (n.)	% enti in avanzo	Media AVANZI pro capite - €	Media FCDE pc (AVZ) -€	FCDE su ECORR (AVZ)	Comuni in disavanzo (n.)	% enti in disavanzo	Media DISAVANZI pro capite - €	Media FCDE pc (DSVZ) -€	FCDE su ECORR (DSVZ)	
1 - NORD	1 - FINO A 1.000	1.049	97%	487	43	3%	30	3%	-679	90	7%	208%
1 - NORD	2 - 1.001-5.000	1.567	98%	196	32	3%	37	2%	-589	111	6%	351%
1 - NORD	3 - 5.001-10.000	593	98%	127	36	4%	9	2%	-114	49	5%	138%
1 - NORD	4 - 10.001-20.000	320	98%	122	44	5%	7	2%	-109	45	5%	100%
1 - NORD	5 - 20.001-60.000	145	95%	114	59	6%	7	5%	-150	89	8%	151%
1 - NORD	6 - 60.001-100.000	13	87%	95	73	7%	2	13%	-374	120	10%	165%
1 - NORD	7 - 100.001-250.000	14	100%	89	72	5%	0	0%				
1 - NORD	8 - OLTRE 250.000	5	83%	159	130	7%	1	17%	-802	130	8%	100%
1 - NORD Totale		3.706	97%	257	38	4%	93	3%	-500	92	6%	240%
2 - CENTRO	1 - FINO A 1.000	135	78%	399	77	4%	36	22%	-720	153	8%	198%
2 - CENTRO	2 - 1.001-5.000	343	82%	143	66	5%	74	18%	-327	109	10%	166%
2 - CENTRO	3 - 5.001-10.000	111	72%	147	79	7%	43	28%	-222	96	10%	122%
2 - CENTRO	4 - 10.001-20.000	78	68%	84	91	9%	36	32%	-381	122	12%	134%
2 - CENTRO	5 - 20.001-60.000	50	62%	98	111	10%	30	38%	-244	136	13%	123%
2 - CENTRO	6 - 60.001-100.000	8	53%	96	118	9%	7	47%	-417	192	16%	163%
2 - CENTRO	7 - 100.001-250.000	3	60%	96	123	11%	2	40%	-127	152	14%	123%
2 - CENTRO	8 - OLTRE 250.000	0	0%				2	100%	-119	181	9%	0%
2 - CENTRO Totale		728	76%	181	77	6%	230	24%	-366	123	10%	160%
3 - SUD E ISOLE	1 - FINO A 1.000	453	80%	842	101	5%	111	20%	-651	149	9%	148%
3 - SUD E ISOLE	2 - 1.001-5.000	780	67%	235	78	6%	370	33%	-432	130	11%	167%
3 - SUD E ISOLE	3 - 5.001-10.000	176	56%	178	86	9%	136	44%	-425	142	13%	165%
3 - SUD E ISOLE	4 - 10.001-20.000	121	57%	135	108	11%	88	43%	-484	155	15%	142%
3 - SUD E ISOLE	5 - 20.001-60.000	82	52%	81	113	12%	77	48%	-370	186	18%	165%
3 - SUD E ISOLE	6 - 60.001-100.000	10	45%	128	127	12%	12	55%	-497	152	13%	120%
3 - SUD E ISOLE	7 - 100.001-250.000	3	30%	60	189	12%	7	70%	-516	146	11%	78%
3 - SUD E ISOLE	8 - OLTRE 250.000	1	25%	12	117	10%	3	75%	-987	240	15%	205%
3 - SUD E ISOLE Totale		1.626	66%	382	90	7%	804	34%	-465	144	12%	160%
Totale complessivo		6.060	84%	281	57	5%	1.127	16%	-447	135	12%	238%

Fonte: elaborazioni IFEL su dati Mef-BDAP

Le differenziazioni sommariamente descritte risulterebbero più accentuate nelle stesse direzioni sopra indicate se si escludessero dall'analisi gli enti di più piccole dimensioni (fino a 1000 ab.), che sono in disavanzo in numero relativamente minore nell'ambito di ciascuna area e mostrano valori medi del FCDE minori, sempre in rapporto alla rispettiva media di area.

Infine, il prospetto 3 replica le informazioni del precedente per le tre regioni con maggiore frequenza di disavanzi e di criticità finanziarie, la Calabria, la Campania e la Sicilia. In questi territori si concentra oltre la metà dei casi di disavanzo. La percentuale oscilla tra il 45 e il 64% del totale della rispettiva regione.

Il FCDE appare elevato ovunque (l'incidenza sulle entrate correnti non è mai inferiore al 7%), ma con accentuazioni anche molto intense nell'area degli enti in disavanzo (diversi strati con incidenza intorno o superiore al 20%).

Queste evidenze mostrano l'assoluta necessità di un intervento di supporto alla normalizzazione delle situazioni finanziarie di maggior criticità, che rischiano di precipitare in un ulteriore allargamento del fenomeno dei dissesti.

Prospetto 3

Dimensione e diffusione territoriale degli avanzzi/disavanzi e del Fondo crediti di dubbia esigibilità (FCDE)

Comuni delle regioni Calabria, Campania e Sicilia. Anno 2022

Avanzi e FCDE							Disavanzi e FCDE					Rapporto FCDE pc (enti in DSVZ su enti in AVZ)
REGIONE	Fascia demografica	Comuni in avanzo (n.)	% enti in avanzo	Media AVANZI pro capite - €	Media FCDE pc (AVZ) -€	FCDE su ECORR (AVZ)	Comuni in disavanzo (n.)	% enti in disavanzo	Media DISAVANZI pro capite - €	Media FCDE pc (DSVZ) -€	FCDE su ECORR (DSVZ)	
☐ CALABRIA	1 - FINO A 1.000	46	51%	443	136	9%	42	49%	-557	161	11%	118%
CALABRIA	2 - 1.001-5.000	81	35%	137	117	9%	146	65%	-518	175	15%	150%
CALABRIA	3 - 5.001-10.000	13	26%	168	151	12%	36	74%	-584	191	17%	126%
CALABRIA	4 - 10.001-20.000	2	13%	117	270	20%	14	88%	-582	243	19%	90%
CALABRIA	5 - 20.001-60.000	2	40%	3	127	12%	3	60%	-861	426	28%	335%
CALABRIA	6 - 60.001-100.000	0	0%				4	100%	-499	167	16%	0%
CALABRIA	7 - 100.001-250.000	0	0%				1	100%	-1.371	248	17%	0%
CALABRIA Totale		144	36%	235	129	10%	246	64%	-545	182	15%	142%
☐ CAMPANIA	1 - FINO A 1.000	59	77%	458	127	7%	18	23%	-423	103	8%	81%
CAMPANIA	2 - 1.001-5.000	154	59%	126	81	8%	105	41%	-412	90	9%	111%
CAMPANIA	3 - 5.001-10.000	35	44%	228	93	11%	45	56%	-417	139	14%	149%
CAMPANIA	4 - 10.001-20.000	25	43%	165	101	13%	32	57%	-449	128	15%	126%
CAMPANIA	5 - 20.001-60.000	23	41%	91	136	15%	33	59%	-403	197	20%	144%
CAMPANIA	6 - 60.001-100.000	4	67%	127	166	19%	2	33%	-313	144	11%	87%
CAMPANIA	7 - 100.001-250.000	0	0%				2	100%	-671	198	11%	0%
CAMPANIA	8 - OLTRE 250.000	0	0%				1	100%	-2.160	354	21%	0%
CAMPANIA Totale		300	55%	204	98	9%	238	45%	-426	122	12%	124%
☐ SICILIA	1 - FINO A 1.000	25	71%	504	203	8%	10	29%	-564	205	10%	101%
SICILIA	2 - 1.001-5.000	91	61%	227	115	8%	54	39%	-512	146	10%	127%
SICILIA	3 - 5.001-10.000	20	42%	113	123	11%	27	58%	-468	137	12%	112%
SICILIA	4 - 10.001-20.000	16	39%	248	202	19%	23	61%	-651	168	16%	83%
SICILIA	5 - 20.001-60.000	12	33%	81	149	14%	24	67%	-371	196	19%	132%
SICILIA	6 - 60.001-100.000	1	33%	47	137	10%	2	67%	-324	173	17%	126%
SICILIA	7 - 100.001-250.000	0	0%				2	100%	-323	126	11%	0%
SICILIA	8 - OLTRE 250.000	0	0%				2	100%	-400	183	12%	0%
SICILIA Totale		165	52%	245	139	10%	144	48%	-499	161	13%	116%
Totale complessivo		609	49%	222	117	10%	628	51%	-489	154	14%	132%

Fonte: elaborazioni IFEL su dati Mef-BDAP