

# INALIM NOD

L'applicazione alla rovescia del pensiero di Don Milani  
nell'attuazione del federalismo fiscale

Audizione del 12 giugno 2024 presso la  
Commissione parlamentare per l'attuazione del federalismo fiscale

di Marco Esposito (\*)

«Non c'è nulla che sia ingiusto quanto far le parti eguali fra disuguali». La lezione di don Lorenzo Milani ispira il complesso percorso per l'attuazione di quella parte della Costituzione definita come federalismo fiscale, perché i principi della Carta richiedono una attenta verifica dei fabbisogni e delle capacità fiscali di ciascun ente territoriale, affinché possano essere finanziati con efficienza e in misura integrale le funzioni pubbliche assegnate.

Tuttavia l'attuazione in concreto del federalismo fiscale, in particolare laddove si è andati in profondità e cioè nel comparto comunale, mostra non la parziale adesione al principio espresso da don Milani - il che sarebbe comprensibile in una società che può solo approssimarsi ai riferimenti ideali - bensì il suo ribaltamento, perché si sono fatte, come si dimostrerà, parti disuguali al punto da consolidare se non accentuare le distanze tra territori, tanto da far ritenere meno iniquo persino il mero riparto in proporzione agli abitanti, ovvero proprio quelle «parti uguali» che don Milani considerava una profonda ingiustizia.

In questo documento, com'è doveroso in sede parlamentare, si riporteranno esclusivamente dati tratti da fonti ufficiali, la cui elaborazione però consente di riportare valori ancora mai pubblicati e mette in luce in modo inedito gravi discriminazioni territoriali, su cui si invita il Parlamento a prendere consapevolezza per tre ragioni: correggere le storture evidenziate, evitare che tali modelli iniqui siano estesi ad altri comparti di attuazione del federalismo fiscale e - terzo punto, ma più importante di tutti - scongiurare che la crisi demografica in atto sia accelerata da migrazioni territoriali favorite da discriminazioni per residenza - con

movimenti dalle aree interne verso i centri urbani e dal Mezzogiorno verso alcune aree del Nord - fenomeni che porterebbero il rapido collasso di intere regioni, con la rottura di equilibri tra generazioni e tra popolazioni e territori già prossimi a spezzarsi.

## Quanto valgono i fabbisogni standard?

Prendiamo le mosse da una domanda semplice: a quanto ammontano attualmente i fabbisogni standard riconosciuti ai Comuni? A questa domanda, in dieci anni di attuazione del federalismo fiscale, non è stata data alcuna risposta. La daremo oggi.

Per ciascun ente delle quindici regioni a statuto ordinario e per ciascun settore delle funzioni pubbliche municipali conosciamo un peso indicato da uno zero seguito da dodici valori decimali. Sappiamo per esempio che per la città di Firenze il peso dei servizi di istruzione è 0,008576343321 e che il totale dei 6.562 comuni fa per definizione 1 ma non sappiamo a quale valore monetario corrisponda quel numero indice e quindi se il capoluogo della Toscana abbia davvero a disposizione tutte le risorse necessarie. Per ciascun ente municipale sono indicati dieci numeri indice, con dodici decimali, per un totale di 65.620 indicatori, senza che in tutti questi anni sia mai stato esplicitato l'importo monetario, premessa per poter verificare la congruenza tra fabbisogni standard e capacità fiscali. La presidente della Commissione tecnica fabbisogni standard, nell'audizione presso questa Commissione dello scorso 8 maggio, ha affermato che i trasferimenti perequativi del Fondo di solidarietà comunale sono determinati «in base alla differenza tra fabbisogni standard e capacità fiscali» eppure ciò è tecnicamente inesatto perché puoi confrontare due valori in euro, non una percentuale e un importo monetario.

Sul sito del gruppo Sogei Opencivitas sono disponibili gli importi della cosiddetta spesa standard dei Comuni la quale però è superiore al fabbisogno standard perché comprende anche servizi erogati oltre i fabbisogni riconosciuti, la cui spesa è coperta dall'utilizzo delle leve fiscali municipali.

Conosciamo però con esattezza la capacità fiscale dei Comuni che è pari per il 2024 a 20.210.380.520 euro (comprensiva di risorse proprie e di un miliardo circa di trasferimento statale), importo sul quale si costruisce l'intero castello perequativo, applicando quindi i pesi dei fabbisogni standard, postulando quindi che il valore monetario dei fabbisogni coincida per l'insieme dei 6.562 municipi con la capacità fiscale. Tuttavia che il valore monetario dei fabbisogni sia ogni anno identico a quello delle capacità fiscali è un mero atto di fede. Peraltro i fabbisogni standard, una volta definiti i relativi costi, sono per dettato costituzionale una spesa incompressibile, per cui non misurarne l'importo espone il sistema ai rischi simmetrici di sottostimare o sovrastimare il finanziamento. Se il fabbisogno standard fosse, poniamo, di 19 miliardi invece che di 20,2 miliardi non avrebbe senso il trasferimento statale di 1 miliardo mentre se fosse di 21 miliardi l'importo riconosciuto al comparto dei Comuni sarebbe insufficiente.

Fino allo scorso anno non avremmo avuto modo di calcolare il valore del fabbisogno standard, almeno non sulla base dei numeri ufficiali. Ma c'è una novità: il 28 marzo 2024 la Commissione tecnica fabbisogni standard ha pubblicato un documento della Sogei con gli Obiettivi di servizio per i servizi sociali, al cui interno per la prima volta ci sono i valori monetari dei fabbisogni standard del 2024, per tutti i Comuni delle regioni a statuto ordinario, sia pure limitati a un singolo servizio. E' una informazione preziosa perché se conosci i pesi di ciascuna funzione è sufficiente avere anche un solo valore monetario per poter ricavare aritmeticamente tutti gli altri.

Si può partire per semplicità dal Comune più popoloso, Roma. Per i servizi sociali il fabbisogno standard del Comune di Roma, in base al documento del 28 marzo 2024, è di 347.733.053,36 euro ovvero un valore addirittura calcolato al centesimo. Dalle tabelle CtfS dei fabbisogni standard per i Comuni del 2024, pubblicate a firma Sose il 23 ottobre 2023, sappiamo che per i servizi sociali il peso di Roma con l'insieme dei Comuni posto a 1 è di 0,0809349586 ovvero circa l'8% del totale. Fino a oggi non c'era modo di sapere quell'8% a quanti soldi corrispondesse, ma adesso sappiamo che vale 347,7 milioni di euro. Ciò significa - come si ricava da una semplice proporzione - che i servizi sociali

cubano 4.296.450.626 euro. Ma sappiamo anche grazie ai pesi dei singoli comparti dei fabbisogni standard comunali che i servizi sociali rappresentano lo 0,2093518218 del totale dei fabbisogni senza i rifiuti, esclusi perché fuori dai meccanismi perequativi. Siamo quindi finalmente in grado - ed è la prima volta che leggete tale cifra - di conoscere il valore monetario dei fabbisogni standard: 20.522.633.091 euro.

## La copertura non integrale: scostamento di 312 milioni

Abbiamo quindi la prima notizia di questa analisi: la capacità fiscale standard è inferiore di circa 312 milioni rispetto ai fabbisogni standard per cui il sistema è strutturalmente sottofinanziato, sia pure in misura limitata all'1,5%. Tale scostamento ha impatto solo sulla componente perequativa del Fondo di solidarietà comunale e quindi nel 2024 sul 52,5% dell'Fsc. Non è detto che occorran risorse aggiuntive perché, come sottolineato da Giampaolo Arachi nell'audizione dell'Upb del 29 maggio 2024, ci sono trasferimenti statali che sarebbe corretto integrare nella capacità fiscale, perequandoli. Del resto in tempi di stretta finanziaria con un taglio per il 2024 di 200 milioni all'insieme dei Comuni, sapere che i principi costituzionali impongono una integrazione verticale della capacità fiscale di 312 milioni è una informazione rilevante. Peraltro le analisi sulle capacità fiscali dei Comuni permetterebbero di ripartire qualsiasi manovra finanziaria in base a parametri oggettivi, come il gettito potenziale delle leve fiscali o la spesa extra fabbisogni standard, senza dover ricorrere a criteri che si prestano a critiche e cioè il livello globale della spesa o le entrate una tantum per investimenti Pnrr.

Una volta ricavato il valore in euro dei fabbisogni standard, pari a oltre 20,5 miliardi senza i rifiuti, grazie ai pesi dei singoli settori tutti i numeri indice sono traducibili in importi monetari, permettendo analisi finora impossibili.

Qui si avvia un ragionamento. Ci si sofferma su due comparti dei servizi comunali che appaiono particolarmente critici dal punto di vista dell'equità dei riparti: trasporto pubblico locale e istruzione. Il primo è pesato dalla Ctf solo al 37,59% del costo reale e quindi

ha un valore monetario contenuto in meno di un miliardo di euro, per l'esattezza 913.627.792 euro. Il secondo, l'istruzione, ammonta invece a 3.607.899.881 euro e ha una popolazione scolastica di riferimento relativa ai residenti di 3-14 anni. Entrambi i comparti soffrono l'assenza di livelli essenziali delle prestazioni o di obiettivi di servizio per cui tendono a fotografare e consolidare i servizi storici presenti sul territorio, in particolare sulla voce decisiva del tempo pieno a scuola, che pesa sui Comuni a partire dalla garanzia del servizio di mensa.

Per un'analisi concreta e nello stesso tempo circoscritta si è limitata l'analisi ai primi venti Comuni per popolazione delle regioni a statuto ordinario e ai primi venti Comuni non capoluogo, sempre per popolazione così come rilevata dall'Istat al primo gennaio 2024. Per i capoluoghi si va dai 2.754.719 residenti di Roma ai 156.345 di Ravenna mentre per i non capoluoghi dai 123.998 di Giugliano in Campania ai 60.793 di Viareggio.

Cosa emerge? Analisi pilota su due servizi

### *Trasporto pubblico locale*

Per i Comuni capoluogo, gli importi monetari procapite, pur diversificati, appaiono di massima correlati a oggettive differenze funzionali tra Comuni al centro di vaste e popolose aree metropolitane e altri la cui conurbazione è meno rilevante. Il più finanziato di tutti - Napoli, 76 euro procapite - è anche quello in Italia che ha la più popolosa area metropolitana in rapporto al capoluogo e che pertanto è chiamato ad assolvere in misura maggiore il servizio di trasporto urbano di residenti esterni ai confini municipali. Siamo quindi di fronte a un'applicazione corretta del principio di equità sostanziale di don Milani.

Per i Comuni non capoluogo invece le differenze non sempre appaiono correlate a ragioni oggettive. Gli importi monetari sono in generale sensibilmente più bassi, di almeno tre volte, rispetto a quelli delle città capoluogo e ciò si spiega con il ridotto assolvimento di funzioni esterne al territorio comunale. Tuttavia siamo pur sempre di fronte a centri di oltre 60mila abitanti, ovvero

città articolate, con la necessità quindi di un trasporto pubblico specifico, interno ai confini municipali. Invece per cinque dei venti Comuni rilevati il fabbisogno di Tpl riconosciuto è addirittura zero: il più popoloso con 74mila residenti è Corigliano-Rossano, peraltro un municipio policentrico e quindi tale da necessitare spostamenti intercomunali. Gli altri a quota zero, tutti al Sud, sono Casoria, Lamezia Terme, Castellammare di Stabia e Afragola. E differenze difficili da giustificare appaiono esserci anche tra i 6-7 euro procapite di municipi come Giugliano, Guidonia Montecelio, Fiumicino, Torre del Greco, Pozzuoli e gli 11 euro di Busto Arsizio o i 30 euro di Sesto San Giovanni. Nella città a Nord di Milano l'importo riconosciuto supera quello per residente di un capoluogo di regione quale è Bari, il cui fabbisogno standard è misurato in 27 euro.

## *Istruzione*

La capillarità dei servizi di istruzione pubblica nella fascia d'età 3-14 anni fa sì che le differenze funzionali tra comuni capoluogo e non capoluogo vadano a cadere. Inoltre lo specifico target di età permette di misurare con precisione la popolazione obiettivo, con importi a persona che non sono più come per il Tpl di decine di euro ma di centinaia.

Per il servizio di istruzione, quello più a cuore a don Milani, un valore secco per abitante identico in tutta Italia sarebbe errato; tuttavia le differenze andrebbero legate alle oggettive diverse condizioni di partenza: disabilità, disagio economico, dispersione scolastica, popolazione straniera sono fattori che meritano una specifica attenzione insieme a situazioni oggettive come il diverso costo di riscaldamento in aree montane o costiere. Invece la voce che pesa di più, dopo il numero di bambini di 3-14 anni, nel misurare il fabbisogno comunale di servizi d'istruzione è la quantità di pasti preparati. Quindi se il tuo comune garantisce il servizio mensa, vuol dire che ce ne è bisogno; se il servizio è carente o assente, si affievolisce o sparisce anche il relativo fabbisogno.

Scorrendo i dati, il tradimento del principio di equità sostanziale auspicato da don Milani è evidente. Ci sono comuni dove il

fabbisogno di servizi di istruzione vale oltre mille euro annui per bambino, con in testa Milano (1.118 euro) seguita da Roma, Bologna e Pomezia. E ce ne sono altri dove non si arriva a 500 euro come Guidonia Montecelio, Casoria, Altamura, Afragola con un minimo ad Aprilia di 477 euro. Un bambino può raddoppiare il proprio diritto riconosciuto a volte con modesti spostamenti di residenza, come i 20 chilometri che separano Aprilia da Pomezia, altre volte con trasferimenti familiari impegnativi come dai 545 euro di Reggio Calabria ai 1.118 di Milano.

## In conclusione, una proposta

Si sosterrà che in assenza di un livello essenziale delle prestazioni chiaramente definito (e finanziato) è inevitabile che i fabbisogni debbano ricalcare differenze territoriali. Ma non è così. La Costituzione, a partire dall'articolo 3 sull'uguaglianza e sul compito della Repubblica di rimuovere gli ostacoli, non consente discriminazioni legate a condizioni personali come la residenza e impone quindi di individuare un meccanismo che tenda ad attenuare le disuguaglianze, invece che limitarsi a certificarle con una rilevazione statistica e trasformarle in un diritto differenziato. Le statistiche possono evidenziare che le donne sono pagate meno a parità di lavoro, ma ciò non consente a nessuno di stabilire un principio che cristallizzi tale differenza e la trasformi in vincolo giuridico.

Modulare i diritti per residenza, come si è fatto a partire dal 2015 per i Comuni, ed estendere tale meccanismo per le Regioni, in particolare con il processo di autonomia differenziata, ha l'effetto di incentivare le migrazioni interne. Un fenomeno, quello migratorio, che l'Italia ha conosciuto a più riprese, negli anni Cinquanta e Sessanta del secolo scorso e poi di nuovo a partire dagli anni Novanta. Ma è proprio la sua storicità a non farci vedere la differenza che c'è adesso. Nel secolo scorso anche se milioni di persone hanno lasciato il Mezzogiorno per il Nord Italia o per l'estero la popolazione dell'area nel suo insieme cresceva. Ma dal 2013 non è più così. La forza demografica del Sud si è esaurita e l'area soffre un accelerato invecchiamento dovuto appunto all'uscita dei giovani più qualificati.

L'Italia che fa del Pil il proprio faro può credere che spostare giovani da Sud possa essere una risposta alla crisi demografica, ma sarebbe una strategia miope come fronteggiare l'invecchiamento traferendo anziani dalla Lombardia alla Liguria. Del resto c'è evidenza che l'emigrazione di laureati dal Sud al Nord in una fase di brusca contrazione demografica ha un effetto negativo per tutta Italia: lo certifica l'ultimo rapporto Istat sulle migrazioni interne e lo sottolinea indirettamente il governatore della Banca d'Italia quando rileva il basso livello dei salari dei laureati. Infatti tutte le regioni italiane sono in perdita nel saldo dei movimenti dei laureati verso l'estero, segno di scarsa attrattività internazionale persino nelle aree più dinamiche. Lombardia ed Emilia Romagna in dieci anni hanno perso ventimila laureati tuttavia, nello stesso periodo, ne sono arrivati centomila dalle altre regioni d'Italia, quindi cinque volte di più. Le imprese di quei territori, grazie agli ingressi di laureati a basso costo da Sud, non di rado sostenuti economicamente dalle famiglie d'origine, non hanno alcuna spinta a trattenere i laureati che intendono trasferirsi all'estero. Con il risultato che i salari dei laureati sono bassi, poco competitivi in Europa, per cui l'Italia perde le risorse migliori.

Se nello stesso Paese ci sono cittadini di serie B, quelli di serie A tenderanno a scivolare in una sorta di categoria A2 conservando quindi solo un vantaggio relativo. Investire sulla qualità dei servizi al Sud, pertanto, non è solo questione di giustizia come direbbe don Milani ma il modo per rendere l'Italia tutta un luogo finalmente attrattivo, mentre oggi sta perdendo rapidamente quantità e qualità.

Si chiude tale lavoro con una proposta all'insegna della trasparenza, dell'equità e dell'efficienza: il Parlamento, tramite questa Commissione, chieda alla Cdfs e alla Sogei che la documentazione sul federalismo fiscale sia integrata da un rapporto annuale (anche in forma digitale, tramite Opencivitas) nel quale a partire dai fabbisogni standard riconosciuti per il 2024 per ogni ente sia riportato in valori monetari il fabbisogno standard procapite riconosciuto per ciascun comparto di servizi, il fabbisogno complessivo con e senza rifiuti, la capacità fiscale standard e le risorse disponibili dopo l'applicazione del Fondo di

solidarietà comunale. Per ciascun ente sarà infine calcolata la differenza tra fabbisogni standard e capacità fiscali perequate. Sono tutti dati già oggi disponibili in forma implicita ma la loro pubblicazione permetterà di verificare eventuali scostamenti rispetto all'attuazione del principio costituzionale dell'integrale finanziamento delle funzioni pubbliche assegnate. E non sarebbe un'informazione di scarso rilievo.

(\*) giornalista e saggista, autore di  
*Chi paga la devolution?* (Laterza, 2003)  
*Federalismo avvelenato* (Zefiro, 2011)  
*Zero al Sud* (Rubbettino, 2018)  
*Fake Sud* (Piemme Mondadori, 2020)  
*Vuoto a Perdere* (Rubbettino, 2024)

Allegato

## Don Milani alla rovescia

					Roma 28 marzo
Peso e importo funzione sociale	0,1549846095	4296450626			347733053,36
idem senza rifiuti	0,2093518218				0,0809349586
Totale funzioni comunali con rifiuti	27721788885		Totale funzioni comunali senza rif	20522633091	
Importo servizi di istruzione	3607899881		Importo servizi di istruzione	3607899881	
Importo Tpl (37,59% del costo)	913627792		Importo Tpl (37,59% del costo)	913627792	

Comuni capoluogo	popolazione	Pop. 3-14 anni	Tpl	Tpl per abitante	Istruzione	Istruzione per at
Roma	2754719	281001	0,220761385835	73	0,084964510594	1091
Milano	1371850	136025	0,110718433413	74	0,042132693246	1118
Napoli	911697	100959	0,075978444532	76	0,019428877809	694
Torino	846926	79571	0,059897368916	65	0,021289614146	965
Genova	561947	49332	0,034066969791	55	0,012996941359	951
Bologna	390518	36435	0,016665979928	39	0,010506772644	1040
Firenze	363837	33555	0,018545368572	47	0,008576343321	922
Bari	316212	29525	0,009504861308	27	0,005054496927	618
Verona	255643	24601	0,007467474461	27	0,006389101890	937
Venezia	250369	22295	0,015526819931	57	0,005556451715	899
Padova	207301	18622	0,011006203556	49	0,004315701831	836
Brescia	198688	20255	0,009904929345	46	0,004898020208	872
Parma	198496	20568	0,008156943821	38	0,004648963082	815
Prato	198034	20763	0,005131906466	24	0,004734815462	823
Taranto	186798	18143	0,007636680282	37	0,002811905629	559
Modena	185009	19042	0,007525315072	37	0,004391066239	832
Reggio Emilia	171342	18327	0,004657465409	25	0,004565474507	899
Reggio Calabria	169795	17813	0,004709643868	25	0,002692491534	545
Perugia	162527	16046	0,007270230240	41	0,003565315989	802
Ravenna	156345	14683	0,006032724178	35	0,004154950660	1021

Comuni non capoluogo	popolazione	Pop. 3-14 anni	Tpl	Tpl per abitante	Istruzione	Istruzione per at
Giugliano in Campar	123998	16680	0,000774103816	6	0,003122912520	675
Guidonia Montecelice	89411	10590	0,000616321578	6	0,001392242259	474
Busto Arsizio	83439	8537	0,001005607965	11	0,001797840232	760
Fiumicino	82506	9808	0,000563353784	6	0,002668710165	982
Torre del Greco	80093	9222	0,000652592083	7	0,002017132864	789
Sesto San Giovanni	78565	7765	0,002548291718	30	0,001648552610	766
Pozzuoli	76211	8163	0,000507937876	6	0,001368087842	605
Cinisello Balsamo	74946	8218	0,000693008005	8	0,001453833595	638
Aprilia	74572	8710	0,000578556362	7	0,001054211041	437
Corigliano Rossano	74091	8679	0,000000000000	0	0,001291710318	537
Casoria	73807	8883	0,000000000000	0	0,001154781779	469
Carpi	72525	7575	0,000625962715	8	0,001394733570	664
Altamura	70108	8442	0,000741204330	10	0,001054419828	451
Imola	69357	7082	0,000727066527	10	0,001804808228	919
Lamezia Terme	67211	7459	0,000000000000	0	0,001294110609	626
Pomezia	64617	7395	0,000553342007	8	0,002238832526	1092
Vigevano	62614	6578	0,000607615862	9	0,001534302272	842
Castellammare di St	62367	6976	0,000000000000	0	0,001458774795	754
Afragola	61586	8093	0,000000000000	0	0,001044285136	466
Viareggio	60793	5372	0,000624269739	9	0,001413660218	949

