

## Il Fondo di solidarietà comunale

27 settembre 2022

*Il comparto comunale è l'unico comparto in cui è stato intrapreso in modo netto il percorso di attuazione del federalismo fiscale, con il superamento del sistema di finanza derivata e l'attribuzione di una maggiore autonomia di entrata e di spesa ai comuni, ai sensi del decreto legislativo n. 23 del 2011.*

*Il Fondo di solidarietà comunale costituisce il fondo per il finanziamento dei comuni, alimentato con una quota del gettito IMU di spettanza dei comuni stessi, le cui risorse vengono distribuite con funzioni sia di compensazione delle risorse attribuite in passato sia di perequazione, in un'ottica di progressivo abbandono della spesa storica.*

*L'applicazione di criteri di riparto di tipo perequativo nella distribuzione delle risorse, basati sulla differenza tra capacità fiscali e fabbisogni standard, è iniziata nel 2015 con l'assegnazione di quote via via crescenti del Fondo, in previsione del raggiungimento del 100% della perequazione nell'anno 2030. Per il 2022, la percentuale delle risorse del Fondo da distribuire con i criteri perequativi è del 60%.*

*I tagli determinati dalle misure di finanza pubblica hanno inciso sul funzionamento del Fondo di solidarietà comunale, soprattutto sotto il profilo distributivo delle risorse, la cui dotazione era divenuta del tutto orizzontale, alimentata cioè esclusivamente dai comuni attraverso il gettito dell'IMU propria. Con le ultime tre leggi di bilancio la dotazione del Fondo è stata incrementata con risorse statali, di carattere "verticale", che rientrano nell'ambito del sistema di perequazione.*

*L'incremento della dotazione del Fondo di solidarietà comunale è stato specificamente destinato allo svolgimento di alcune funzioni fondamentali in ambito sociale, in particolare, in materia di potenziamento dei servizi sociali, di potenziamento del servizio asili nido e trasporto scolastico di alunni con disabilità, da ripartirsi tenendo conto dei fabbisogni standard. Per assicurare che le risorse aggiuntive siano effettivamente destinate al potenziamento dei predetti servizi, le norme prevedono la determinazione di specifici obiettivi di servizio per i comuni e l'attivazione di un sistema di monitoraggio e di rendicontazione dell'utilizzo delle risorse che consenta di garantire il raggiungimento di determinati livelli di servizi offerti.*

*Relativamente ai criteri posti a base della perequazione delle risorse del Fondo di solidarietà comunale, nel corso del 2020 e del 2021 è stato avviato un processo di revisione dei fabbisogni standard, con l'obiettivo di sganciarli dal riferimento ai livelli quantitativi storicamente forniti dai singoli enti e commisurarli ai livelli di servizio standard da garantire sul tutto il territorio nazionale, al fine di sopperire al limite costituito dalla mancanza della definizione dei livelli essenziali delle prestazioni.*

### Il Fondo di solidarietà comunale e il federalismo municipale

Il **Fondo di solidarietà comunale** costituisce il fondo per il finanziamento dei comuni, anche con finalità di perequazione. La sua **dotazione** annuale è **definita per legge** ed è in parte **alimentata** con una **quota del gettito dell'imposta municipale propria (IMU)**, di spettanza dei comuni stessi.

Esso è stato istituito dall'articolo 1, comma 380, della legge n. 228/2012 (stabilità 2013) in **sostituzione** dell'originario **Fondo sperimentale** di riequilibrio comunale - previsto dal decreto legislativo n. 23/2011 **attuativo** della legge n. 42 del 2009 sul **federalismo fiscale** - in ragione della **nuova disciplina dell'imposta municipale propria (IMU)** introdotta dalla legge di stabilità 2013, che ha attribuito ai comuni l'intero gettito IMU, ad esclusione di quello derivante dagli immobili ad uso produttivo destinato allo Stato, nell'ambito di un intervento volto al consolidamento dei conti pubblici nell'emergenza finanziaria determinatasi negli ultimi due mesi dell'anno 2011.

I vincoli dettati dall'esigenza del **consolidamento dei conti pubblici**, che ha richiesto nel corso degli anni un rafforzamento delle misure di coordinamento della finanza pubblica e di controllo delle decisioni di entrata e di spesa degli enti locali, nonché le frequenti **modifiche della tassazione immobiliare** allo scopo di reperire risorse finanziarie, hanno reso, infatti, **precario e incerto il quadro normativo della fiscalità municipale**, rispetto a quanto previsto dal D.Lgs. n. 23/2011, determinando una instabilità del sistema di finanziamento delle funzioni nonché della perequazione fiscale delle risorse.

#### L'assetto delineato dal [decreto legislativo n. 23 del 2011](#) sul federalismo municipale

L'assetto dei rapporti economico-finanziari tra lo Stato e le autonomie territoriali, delineato dalla legge sul federalismo fiscale n. 42/2009, è stato incentrato sul **superamento del sistema di finanza derivata** e sull'attribuzione di una **maggiore autonomia di entrata e di spesa** agli enti decentrati, nel rispetto dei principi di solidarietà, riequilibrio territoriale e coesione sociale sottesi al nostro sistema costituzionale.

I provvedimenti attuativi della legge delega sul federalismo fiscale n. 42/2009 hanno determinato, pertanto, la soppressione dei tradizionali trasferimenti erariali aventi carattere di generalità e permanenza e la loro sostituzione - ai fini del finanziamento delle funzioni degli enti locali - con **entrate proprie** (tributi propri, compartecipazioni al gettito di tributi erariali e gettito, o quote di gettito, di tributi erariali, addizionali a tali tributi) e con **risorse di carattere perequativo**.

Per i **comuni**, la **soppressione dei trasferimenti** erariali è stata formalizzata con il D.M. Interno 21 giugno 2011 nell'importo complessivo di **11.264,9 milioni** di euro per l'anno **2011**, in applicazione dell'art. 2, comma 8, del [decreto legislativo n. 23 del 2011](#).

L'operazione è stata finanziariamente neutrale per i comuni nel loro insieme, in quanto a fronte della riduzione dei trasferimenti erariali sono state attribuite ai comuni risorse da federalismo fiscale municipale di pari importo: nello specifico, **2.889 milioni** per compartecipazione **IVA** e **8.376 milioni** per **Fondo sperimentale di riequilibrio comunale, alimentato con il gettito**, o quote di gettito, dei **tributi** attribuiti ai comuni relativi ad immobili ubicati nel loro territorio. Il **Fondo sperimentale di riequilibrio** comunale è stato pertanto istituito nel 2011, con il [D.M. 21 giugno 2011](#), nell'importo di 8.375,9 milioni (cap. 1365/Interno).

Sono stati conservati trasferimenti erariali **non fiscalizzati** per circa 610,6 milioni di euro, da assegnarsi ai comuni come spettanza ed erogati alle scadenze indicate nel D.M. Interno 21 febbraio 2002.

Per quel che concerne le **entrate**, in aggiunta alle tradizionali entrate dell'ente (addizionale Irpef, Ici, tassa e canone per l'occupazione spazi ed aree pubbliche - Tosap e Cosap -, Tarsu/Tia, ecc.), il D.Lgs. n. 23/2011 stabiliva, in via transitoria per il biennio 2013-2014, che fossero istituite nuove forme di entrata (compartecipazione al gettito dell'IVA proveniente dai rispettivi territori, imposta di soggiorno o di sbarco e la cosiddetta "fiscalità immobiliare", vale a dire l'Irpef sui redditi fondiari, le imposte ipotecarie e catastali e la cedolare secca sugli affitti), tutte da far confluire nel Fondo sperimentale di riequilibrio per essere successivamente ridistribuite ai comuni in forma territorialmente equilibrata.

A regime, dal 2014, il decreto legislativo prevedeva l'attribuzione diretta dei cespiti derivanti dalla fiscalità immobiliare, con la sostituzione del Fondo sperimentale di riequilibrio con un Fondo perequativo vero e proprio, l'istituzione dell'Imposta municipale propria (IMU), progettata per assorbire l'Ici - con esclusione dell'abitazione principale - e l'Irpef sui redditi fondiari, e dell'Imposta municipale secondaria, sostitutiva dell'imposta comunale sulla pubblicità/affissioni e la Tosap/Cosap .

Il processo di attuazione del federalismo municipale, come delineato dal D.Lgs. n. 23 del 2011, ha trovato, da subito, un **ostacolo attuativo** nella **crisi finanziaria** dello scorso decennio.

Il sistema è stato, infatti, consistentemente modificato **già l'anno stesso** della sua approvazione, con l'[articolo 13 del decreto-legge n. 201 del 2011](#), che, nell'ambito di un intervento volto al **consolidamento dei conti pubblici** nell'emergenza finanziaria determinatasi negli ultimi due mesi dell'anno, ha anticipato "in via sperimentale" la decorrenza dell'IMU al 2012 estendendola anche all'abitazione principale e destinandone il gettito per circa la metà direttamente allo Stato.

Le successive modifiche apportate alla **disciplina dell'IMU** dalla legge di stabilità 2013 (art. 1, commi da 380 a 394, legge n. 228/2012) - che ha sospeso la devoluzione ai comuni del gettito della fiscalità immobiliare, prevista nel D.Lgs. n. 23/2011, attribuendo ai comuni l'intero gettito IMU, ad esclusione di quello derivante dagli immobili ad uso produttivo, che rimane destinato allo Stato - hanno comportato una profonda **ridefinizione dell'assetto dei rapporti finanziari tra Stato e comuni**, che ha portato alla soppressione del Fondo sperimentale di riequilibrio, istituito ai sensi del D.Lgs. n. 23/2011, e alla **istituzione di un Fondo di solidarietà comunale**, alimentato da una quota dell'imposta municipale propria (IMU), quantificata in 4.717,9 milioni, da ripartirsi sulla base di criteri espressamente indicati dalla legge, tenendo conto dei [costi e fabbisogni standard](#) (criteri perequativi) nonché della variazione di gettito e delle variazioni nelle risorse disponibili comunali in seguito alla soppressione del precedente fondo (criteri compensativi).

Tale assetto, confermato dalla successiva legge di stabilità 2014 (legge n. 147/2013, art. 1, commi 639 e seguenti - che ha esteso a regime l'attribuzione ai comuni dell'intero gettito IMU, ad esclusione di quello derivante dagli immobili ad uso produttivo) - è stato **nuovamente modificato** con la legge di **stabilità per il 2016** (legge n. 208/2015, art. 1, commi 10-20), che ha apportato modifiche sostanziali alla [tassazione immobiliare](#) e al regime fiscale delle imposte sui trasferimenti immobiliari, prima fra tutte, l'**esenzione** dalla **TASI** per l'abitazione principale. Il nuovo regime di esenzioni IMU/TASI ha comportato la necessità di ridefinire il Fondo di solidarietà comunale, prevedendo l'inserimento, nell'ambito del Fondo, di una **quota c.d. "ristorativa"** (pari a circa 3,8 miliardi di euro) destinata a compensare i comuni delle minori entrate ad essi derivanti a causa delle esenzioni, e al contempo di **ridimensionare la quota dell'IMU** di spettanza dei comuni destinata ad alimentare il Fondo (ridotta a 2.768,8 milioni di euro in luogo dei 4.717,9 milioni prima previsti), da versare all'entrata del bilancio dello Stato nei singoli esercizi.

Gli interventi di abolizione della TASI sull'abitazione principale e le successive altre misure agevolative fiscali, quali l'esclusione dalla tassazione locale dei terreni agricoli, ed il conseguente incremento del Fondo di solidarietà comunale a compensazione delle relative perdite di gettito, hanno in sostanza ridefinito un **impianto centralistico del sistema di finanziamento dei comuni**, che è sembrato via via allontanarsi dal progetto di federalismo fiscale municipale avviato con il D.Lgs. n. 23/2011 (*cf.* quanto rilevava in merito la Corte dei conti nella [Relazione sulla gestione finanziaria degli enti locali](#), di febbraio 2016).

Con la legge di bilancio per il 2017 (art. 1, commi 446-452, legge n. 232/2016), si è arrivati ad una **disciplina a regime** del Fondo di solidarietà comunale, che fissa:

- la **dotazione annuale** del Fondo di solidarietà comunale, fermo restando la quota parte dell'IMU di spettanza dei comuni che in esso confluisce annualmente (comma 448);
- I **criteri di ripartizione** del Fondo medesimo, distinguendo tra la componente **ristorativa**, che viene ripartita tra i comuni in misura puntuale (**sulla base del gettito effettivo IMU e TASI** relativo all'anno 2015) e la componente **tradizionale** del Fondo, che viene invece distribuita tra i comuni sulla base di criteri di **tipo compensativo** rispetto all'allocazione storica delle risorse, ovvero, **dal 2015, di tipo perequativo, sulla base della differenza tra** le capacità fiscali e i fabbisogni standard (comma 449);
- l'emanazione del **DPCM di ripartizione** del Fondo al **31 ottobre** dell'anno precedente a quello di riferimento, su proposta del Ministro dell'economia e delle finanze, di concerto con il Ministro dell'interno, previo **accordo** da sancire in sede di **Conferenza Stato-città** ed autonomie locali entro il 15 ottobre. Per l'adozione del suddetto decreto di ripartizione del Fondo è richiesto, a partire dal 2020, il previo parere tecnico della Commissione tecnica per i fabbisogni standard (previsto dall'articolo 57-*quinquies*, comma 2, del D.L. n. 124 del 2019).

Va ricordato, infine, che sul funzionamento del Fondo di solidarietà comunale hanno inciso in maniera determinante i **tagli** determinati dalle **misure di finanza pubblica poste a carico dei comuni**, sulla base dei principi del coordinamento della finanza pubblica.

L'ingente concorso alla finanza pubblica richiesto ai comuni a partire dal 2011 a valere sulle risorse del Fondo ha comportato, di fatto, il **venir meno** della originaria **componente verticale** del Fondo, quella cioè finanziata dallo Stato e destinata alla perequazione, annullata dai tagli delle risorse del Fondo derivanti dalle misure di concorso alla finanza pubblica previste per i comuni negli anni 2010-2015 (per un effetto cumulato di oltre 7,7 miliardi di euro nel 2019, sulla base di criteri diversi (*spending review*, revisione base imponibile dell'IMU, riduzione del Fondo di solidarietà comunale)). La dotazione del Fondo - tolta la quota ristorativa destinata alla compensazione delle minori entrate IMU-TASI - era divenuta del tutto **orizzontale**, in quanto alimentata esclusivamente dai comuni attraverso il gettito dell'IMU propria e non anche dalla fiscalità generale, come invece richiesto dalla legge n. 42 del 2009, in riferimento al fondo perequativo per le funzioni fondamentali. L'avvio nel 2015 del percorso di **perequazione**, ai fini della distribuzione delle risorse del Fondo, basato **sulla differenza tra** le capacità fiscali e i fabbisogni standard dei comuni, ha fatto sì che il fondo funzionasse, di fatto, come un meccanismo di redistribuzione orizzontale, che sottrae risorse ai comuni che hanno elevate basi imponibili e bassi fabbisogni a favore dei comuni con basi imponibili limitate e fabbisogni elevati.

L'incremento di risorse disposto con le **ultime leggi di bilancio** ha **reintrodotta** nella componente tradizionale del Fondo di solidarietà comunale una quota di **risorse di carattere "verticale"**, che rientrano

nell'ambito del sistema di perequazione del riparto del Fondo, riavviando il percorso di attuazione del federalismo fiscale.

## La dotazione del Fondo di solidarietà comunale

La dotazione del Fondo di solidarietà comunale è determinata per legge ed è assicurata attraverso una quota dell'imposta municipale propria di spettanza dei comuni, che viene a tal fine versata all'entrata del bilancio statale.

Con la legge di assestamento o con appositi decreti di variazione del Ministro dell'economia e delle finanze, sono adottate le variazioni compensative in aumento o in diminuzione della dotazione del Fondo di solidarietà comunale per tenere conto dell'effettivo gettito dell'imposta municipale propria derivante dagli immobili ad uso produttivo classificati nel gruppo catastale D.

La **quota di IMU** destinata ad alimentare il Fondo è stata originariamente quantificata in **4.717,9 milioni** di euro. Tale importo, incrementato della quota di **1.883,5 milioni** di euro di **contributo statale**, ha costituito l'ammontare iniziale del Fondo per l'anno 2013 (art. 1, comma 380, legge n. 228/2012, e successive modificazioni ed integrazioni).

Il sistema di **esenzione IMU e TASI**, introdotto con la legge n. 208/2015, ha comportato una revisione della disciplina di alimentazione e di ripartizione del Fondo di solidarietà comunale, con un **incremento** della sua dotazione annuale di una **quota c.d. "ristorativa"** (quantificata in **3.767,45 milioni** di euro annui a decorrere dal 2016), al fine di garantire, nel suo ambito, le risorse necessarie a compensare i comuni delle relative perdite di gettito. Al tempo stesso è stata **ridefinita** la **quota dell'imposta municipale propria** di spettanza dei comuni che lo alimenta, ora pari a una quota del **22,43%**, circa **2.768,8 milioni** di euro (in luogo dei 4.717,9 milioni prima previsti), da versare all'entrata del bilancio dello Stato nei singoli esercizi.

La quota ristorativa è stata, peraltro, **ridimensionata** dalla legge di bilancio per il 2020 (art. 1, comma 851, L. n. 160/2019), con una riduzione di circa 14,2 milioni di euro annui (rideterminata, quindi, in 3.753,3 milioni), in conseguenza delle minori esigenze di ristoro derivanti ai comuni dalla c.d. "nuova IMU" (introdotta dalla medesima legge di bilancio 2020, commi da 738 a 783), in particolare per il **venir meno** dell'agevolazione sulla **Tasi-inquilini**.

La legge di stabilità per il 2017 (legge n. 232/2016), che ha recato la disciplina a regime del Fondo di solidarietà comunale, aveva stabilito in **6.197,2 milioni** di euro la dotazione annuale del Fondo a decorrere dal **2017**.

Sull'importo annuale del Fondo sono poi successivamente intervenuti:

- il **D.L. n. 50/2017** (art. 14, co. 1) con una revisione in **aumento di 11 milioni** di euro a decorrere **dal 2018** (con conseguente rideterminazione del Fondo in 6.208,2 milioni annui);
- l'art. 57, comma 1-bis, del **D.L. n. 124/2019**, con **incremento di 5,5 milioni** di euro annui a decorrere **dal 2020**, finalizzato ad introdurre un meccanismo correttivo del riparto del Fondo in favore dei **piccoli comuni**, con popolazione fino a 5.000 abitanti, che presentino in sede di riparto un valore negativo del Fondo di solidarietà, dovuto all'applicazione dei criteri perequativi di ripartizione (con rideterminazione del Fondo in 6.213,7 milioni a decorrere dall'anno 2020);
- un incremento del Fondo di solidarietà comunale di 2 milioni di euro annui per ciascuno degli anni del triennio 2020-2022.
- il comma 551 della **legge di bilancio per il 2020** (legge n. 160/2019), che prevede un incremento del Fondo di solidarietà comunale di **2 milioni** di euro annui per ciascuno degli anni del triennio **2020-2022** destinate in favore dei **comuni montani** con popolazione inferiore a 5.000 abitanti, al fine di compensare l'importo che gli stessi enti sono tenuti a versare al Fondo solidarietà comunale, quale quota di alimentazione del Fondo medesimo, mediante la trattenuta di una quota dell'IMU di loro spettanza;
- la **legge di bilancio per il 2020** (legge n. 160/2019, comma 848), che ha disposto - oltre al ridimensionamento di 14,2 milioni della quota ristorativa delle minori entrate IMU - un **incremento** delle risorse del Fondo di **100 milioni** di euro per il 2020, di 200 milioni per il 2021, di 300 milioni per il 2022, di 330 milioni nel 2023 e di 560 milioni a decorrere dal 2024, quale progressivo **reintegro del Fondo** delle risorse decurtate negli anni 2014-2018 a titolo di **concorso alla finanza pubblica**, ai

sensi dell'art. 47 del **D.L. n. 66/2014**. Tali risorse aggiuntive hanno ricostituito, nell'ambito della componente tradizionale del Fondo di solidarietà comunale, una quota di risorse di carattere "verticale", che sono state destinate a **specifiche esigenze di correzione della perequazione** ai fini del riparto del Fondo di solidarietà comunale;

- le **leggi di bilancio per il 2021** (L. n. 178/2020) e **per il 2022** (L. n. 234/2021), che hanno **disposto** un importante **incremento** della dotazione annuale del Fondo di solidarietà comunale, destinato specificamente allo svolgimento di alcune specifiche **funzioni fondamentali in ambito sociale** (in particolare, servizi sociali, asili nido, trasporto studenti disabili). Queste risorse incrementalmente, di **carattere "verticale"**, rientrano nell'ambito del sistema di **perequazione**, e sono ripartite tra i comuni sulla base dei **fabbisogni standard** per le funzioni, **rispettivamente**, "Servizi sociali", "Asili nido", "Istruzione pubblica". Per assicurare che le risorse aggiuntive siano effettivamente destinate al potenziamento dei predetti servizi, le norme prevedono, peraltro, l'attivazione di un sistema di **monitoraggio** dell'utilizzo delle risorse e del raggiungimento di determinati **livelli di servizi** offerti.

L'incremento del Fondo disposto dalle ultime due leggi di bilancio è destinato specificamente:

- a. allo sviluppo dei **servizi sociali comunali** svolti in forma singola o associata dai comuni delle regioni a statuto ordinario, per un importo pari a **216 milioni** di euro per l'anno **2021**, via via incrementato fino all'importo di **651 milioni a regime**, a decorrere **dall'anno 2030** disposto dalla legge di **bilancio per il 2021** (art. 1, comma 791, L. n. 178/2020). La legge di **bilancio per il 2022** (art. 1, comma 563, L. n. 234/2021) ha incrementato ulteriormente il Fondo per la medesima finalità in favore dei comuni della regione **Siciliana** e della regione **Sardegna**, per un importo di **44 milioni** di euro per l'anno **2022**, via via aumentato ogni anno fino a raggiungere i **113 milioni** di euro a decorrere **dall'anno 2030**;
- b. all'incremento del numero di **posti disponibili negli asili nido** dei comuni delle regioni a statuto ordinario nonché delle regioni Sicilia e Sardegna, con particolare attenzione ai comuni nei quali i predetti servizi denotano maggiori carenze. Il finanziamento, inizialmente previsto dalla legge di **bilancio per il 2021** (art. 1, comma 791) è stato incrementato dalla legge di **bilancio per il 2022** (art. 1, commi 172-174), che lo ha portato a **120 milioni** nel **2022**, 175 milioni per il 2023, 230 milioni per il 2024, 300 milioni per il 2025, 450 milioni per il 2026 e a **1.100 milioni** a decorrere **dal 2027**, ridefinendone, altresì i criteri di riparto, in termini di obiettivi di servizio, al fine di rimuovere gli squilibri territoriali nell'erogazione del servizio di asilo nido;
- c. **all'incremento del numero di studenti disabili**, frequentanti la scuola dell'infanzia, primaria e secondaria di 1° grado, privi di autonomia, **a cui viene fornito il trasporto per raggiungere la sede scolastica**, per un importo pari a 30 milioni di euro per l'anno 2022, 50 milioni per l'anno 2023, 80 milioni per l'anno 2024, 100 milioni per l'anno 2025 e per l'anno 2026 e 120 milioni di euro a decorrere dall'anno 2027, ai sensi dell'art. 1, **comma 174, della legge di bilancio 2022**, da destinare ai comuni delle regioni a statuto ordinario e della regione Siciliana e della regione Sardegna.

La legge di bilancio per il 2022 (comma 564) ha pertanto provveduto a **ridefinire la dotazione a regime del Fondo** a decorrere dal 2022 - intervenendo sul comma 448 dell'articolo 1 della legge n. 232/2016 – al fine di ricomprensere le integrazioni di risorse recate dai commi 172-173 (potenziamento asili nido), 174 (trasporto dei disabili) e 563 (finanziamento dei servizi in materia sociale) della legge medesima. In base a quanto detto, il Fondo è stato rideterminato in **6.949,5 milioni** per l'anno **2022**, in **7.107,5 milioni** per l'anno **2023**, in **7.476,5 milioni** per l'anno **2024**, in 7.619,5 per l'anno 2025, in 7.830,5 milioni per l'anno 2026, in 7.569,5 milioni per l'anno 2027, in 7.637,5 milioni per l'anno 2028, in 7.706,5 per l'anno 2029 e in 7.744,5 milioni a decorrere dall'anno 2030.

## **I criteri di riparto del Fondo e la perequazione delle risorse**

I **criteri di ripartizione** del Fondo di solidarietà comunale sono definiti dal [comma 449 dell'articolo 1 della legge n. 232/2016](#) (legge di bilancio per il 2017) e successive modificazioni. A tal fine, la norma distingue tra diverse componenti del Fondo:

- la componente "**ristorativa**", costituita dalle risorse necessarie al ristoro del **minor gettito** derivante ai comuni per le esenzioni e le agevolazioni **IMU e TASI**, previste dalla legge di stabilità 2016;
- la componente "**tradizionale**" destinata al **riequilibrio delle risorse storiche**, che viene ripartita tra i comuni delle RSO in parte con **criteri di tipo compensativo** ed in parte secondo **criteri di tipo perequativo**, applicati a partire dal 2015;
- **somme** destinate a **finalità correttive della ripartizione** stessa del Fondo, a seguito dell'avvio del meccanismo di perequazione delle risorse;
- **somme** destinate specificamente al finanziamento delle **funzioni fondamentali** dei comuni **in ambito sociale**, finalizzate al potenziamento e allo **sviluppo dei servizi sociali comunali** svolti in forma singola o associata dai Comuni delle Regioni a statuto ordinario e dei comuni della Regione Siciliana e della Sardegna, e al potenziamento degli **asili nido**, nonché all'incremento del **numero di studenti disabili**, frequentanti la scuola dell'infanzia, primaria e secondaria di 1° grado, privi di autonomia, a cui viene fornito il **trasporto per raggiungere la sede scolastica**. Tali risorse, inserite nell'ambito del Fondo di solidarietà comunale dalla legge di bilancio per il 2021 e rafforzate dalla legge di bilancio per il 2022, vengono ripartite tra i comuni sulla base di **criteri perequativi** espressamente indicati dalla norma, che fanno riferimento ai fabbisogni standard per le **funzioni "Servizi sociali"**, "Asili nido" ed "Istruzione".

Per la **ripartizione del Fondo di solidarietà comunale per l'anno 2022**, in data 22 dicembre 2021 è stato raggiunto l'**accordo** in sede di Conferenza Stato-città ed autonomie locali (*cf. il Comunicato del Ministero dell'interno del 19 febbraio 2021*), sulla cui base è stato definito il D.P.C.M. 3 maggio 2022 di ripartizione del Fondo per l'anno 2022.

Dopo l'adozione del DPCM di riparto, il Ministero dell'Interno erogherà le quote attribuite a ogni comune in **2 rate** da corrispondere rispettivamente entro maggio e ottobre 2021. La **prima** rata corrisponderà al **66%** delle risorse spettanti.

### **La quota "ristorativa" dei minori introiti IMU e TASI**

La **quota "ristorativa"** - assegnata al Fondo a decorrere dal 2016 dalla [legge n. 208/2015](#) al fine di assicurare il **riсторо del minor gettito** derivante ai comuni delle regioni a statuto ordinario e delle Regioni Siciliana e Sardegna dalle esenzioni IMU e TASI, introdotte dalla predetta legge - viene **ripartita** tra i comuni **sulla base del gettito effettivo IMU e TASI** relativo all'anno 2015, come derivante dall'applicazione del nuovo sistema di esenzione introdotto dalla legge di stabilità per il 2016 (comma 449, lettera a)).

L'importo della quota ristorativa del Fondo – originariamente quantificata in 4.717,9 milioni di euro e poi ridotta a 3.767,5 milioni dalla legge n. 208/2015, a seguito dell'introduzione delle esenzioni IMU e TASI – è stata da ultimo **ridefinita in 3.753,3 milioni** a decorrere dall'anno 2020 (commi 850-851, L. n. 160/2019), in relazione alla **minore esigenza di ristoro** ai comuni derivante dalla c.d. nuova IMU (circa -14,2 milioni), a seguito dell'unificazione di tale imposta con la TASI (commi da 738 a 783 della legge di bilancio 2020), in particolare per il **venir meno** dell'agevolazione sulla **Tasi-inquilini**.

Ai comuni che necessitano di ulteriori compensazioni degli introiti derivanti dalla TASI sull'abitazione principale, è inoltre destinato un apposito **accantonamento** (definito originariamente nell'importo di 80 milioni, poi ridotto a **66 milioni** dal [D.L. n. 50/2017](#)), nei casi in cui il riparto dell'importo incrementale di cui sopra non assicuri il **riсторо** di un importo equivalente al gettito della **TASI** sull'abitazione principale stimato ad aliquota di base. Esso viene pertanto ripartito in modo da garantire a ciascuno dei comuni interessati l'equivalente del gettito della TASI sull'abitazione principale stimato ad aliquota di base (comma 449, lettera b)).

### **La quota destinata al riequilibrio delle risorse storiche e alla perequazione**

La **componente c.d. tradizionale** del Fondo, destinata al **riequilibrio delle risorse storiche**, è quantificata in **1.885,6 milioni** di euro per i comuni delle regioni a statuto ordinario e in **464,1 milioni** per i

comuni delle Regioni Siciliana e Sardegna.

Per i comuni delle **Regioni Siciliana e Sardegna**, essa viene ripartita sulla base del solo criterio della compensazione delle **risorse storiche**.

Per i **comuni delle RSO**, essa viene ripartita, in parte, sulla base del **criterio** della compensazione della **spesa storica**, ed in parte, mediante l'applicazione di **criteri** di tipo **perequativo**, basati sulla differenza tra **le capacità fiscali e i fabbisogni standard**, come approvati dalla Commissione tecnica per i fabbisogni standard entro il 30 settembre dell'anno precedente (comma 449, lett. c e d)).

La normativa vigente prevede un **aumento progressivo** negli anni della percentuale di **risorse** da distribuire tra i comuni con i **criteri perequativi, in coerenza con un principio di gradualità nella sostituzione del modello vigente**, basato sulla spesa storica.

L' **applicazione** di criteri **perequativi** ai fini della ripartizione del Fondo di solidarietà comunale ha preso avvio nel **2015**, con la legge di stabilità 2014, con riferimento ad una quota parte del Fondo - fissata originariamente al 10 per cento, poi innalzata al 20 per cento - che viene appositamente **accantonata** per essere **redistribuita** sulla base dei fabbisogni standard e delle capacità fiscali (criterio, quest'ultimo introdotto dall' [articolo 14, comma 1, lett. a\), del D.L. n. 16/2014](#)). A partire da tale anno, dunque, ai comuni delle regioni a statuto ordinario non è stata più assicurata l'invarianza delle risorse, avviandosi così, anche se con effetti inizialmente contenuti, il più volte teorizzato processo di allontanamento dalla spesa storica a favore dei fabbisogni standard.

Con il [D.L. n. 78/2015](#) (art. 3, comma 3), il criterio perequativo ha assunto a riferimento la **differenza tra le capacità fiscali e i fabbisogni standard**: per i comuni con i fabbisogni standard superiori alle capacità fiscali si determina un incremento della quota del fondo di solidarietà comunale ad essi spettante (ovvero, in caso di enti incapienti, una diminuzione delle somme da versare al fondo), mentre per i comuni con fabbisogni standard inferiori alle capacità fiscali è applicata una riduzione della quota del fondo (ovvero, in caso di incapienza, un incremento delle somme da versare).

Si ricorda che l'applicazione dei criteri perequativi riguarda i **solì comuni delle regioni a statuto ordinario**. Per i comuni delle regioni speciali (Regione Siciliana e Sardegna), nelle quali la finanza degli enti locali è ancora a carico dello Stato, il riparto avviene sulla base del solo criterio della compensazione delle risorse storiche.

La percentuale di risorse da distribuire sulla base dei criteri perequativi - applicata nella misura del 20 per cento nel 2015, 30 per cento nel 2016, 40 per cento nel 2017 e del 45 per cento per l'anno 2018 - **era prevista crescere** al 60 per cento per l'anno 2019, all'85 per cento per l'anno 2020, fino al raggiungimento del **100 per cento** a decorrere **dall'anno 2021** (ai sensi dell'art. 1, comma 884, della legge di bilancio per il 2018 ([legge n. 205/2017](#))).

Sulla progressione del sistema di perequazione è intervenuta, in controtendenza, la **legge di bilancio per il 2019** ([art. 1, comma 921, legge n. 145/2018](#)) che ha determinato una **sospensione dell'incremento della perequazione per l'anno 2019** (mantenendola cioè al 45 per cento, come nel 2018), in accoglimento di uno dei punti dell'[Accordo Stato-Città del 29 novembre 2018](#), nel quale si sottolineava la necessità di una valutazione degli effetti del percorso perequativo avviato nel 2015.

Con l'articolo 57, comma 1, del [D.L. n. 124 del 2019](#) è stato definito un **percorso molto più graduale** di progressione del meccanismo perequativo, basato su di un **incremento del 5 per cento annuo** della **quota percentuale** del Fondo da distribuire su base perequativa, a partire dalla percentuale del 45 per cento fissata per il 2019 (e quindi, 50% nel 2020, 55% nel 2021, **60% nel 2022**, ecc.), con il raggiungimento del **100 per cento della perequazione nell'anno 2030** (in luogo dell'anno 2021 prima previsto).

Ai fini del riparto del Fondo, pertanto, la quota del Fondo di solidarietà destinata ai comuni delle RSO viene ripartita in due quote percentuali: la prima, ripartita secondo il criterio compensativo delle risorse storiche, e la seconda, secondo il criterio perequativo, basato sulla differenza tra capacità fiscale e fabbisogno standard.

**Per l'anno 2022**, in linea con quanto sopra indicato, la dotazione tradizionale del FSC per i comuni delle RSO, è stata ripartita in due quote: la prima quota, pari a 752 milioni, corrispondente al **40%** della dotazione, è ripartita secondo il criterio di **compensazione** delle risorse storiche; la seconda quota, pari a 1.128 milioni, corrispondente al **60%** della dotazione, è ripartita secondo il criterio **perequativo** in base alla differenza tra capacità fiscale e fabbisogni standard.

Ai fini dell'applicazione dei criteri perequativi, va ricordato che l'[articolo 57, comma 1, del D.L. n. 124/2019](#) ha richiesto alla **Commissione tecnica per i fabbisogni standard** di introdurre una **metodologia** per la **neutralizzazione della componente rifiuti**. A decorrere dall'anno 2021, nel DPCM di riparto, si effettua la neutralizzazione completa degli effetti generati dalla componente rifiuti secondo quanto deciso con parere unanime dalla **CTFS** nella seduta del **13 ottobre 2020**. La metodologia applicata prevede che la funzione

rifiuti venga **esclusa**, contemporaneamente, sia dalla composizione del coefficiente di riparto dei **fabbisogni standard** che dalla composizione del coefficiente di riparto della **capacità fiscale complessiva**. Si rammenta, in merito, che le componenti della capacità fiscale dei comuni si riferiscono a due principali tipologie di entrata. Nella prima categoria (Imposte e tasse) rientrano l'IMU, la Tasi, l'addizionale comunale Irpef e le imposte e tasse minori (imposta di scopo, imposta sulla pubblicità, Tosap). Nella seconda categoria rientra la **Tari**. Nella **Nota metodologica**, attualmente vigente, relativa alla procedura di calcolo e la stima della **capacità fiscale 2018** dei comuni delle regioni a statuto ordinario (adottata con il [D.P.C.M. 16 novembre 2017](#)) si sottolinea come il gettito della tariffa per raccolta e smaltimento rifiuti **non andrebbe incluso nel calcolo della capacità fiscale** in quanto risulta a totale copertura del costo; tuttavia, poiché tale voce è inclusa nel calcolo dei fabbisogni standard, la sua esclusione dalla capacità fiscale avrebbe condotto ad una errata stima delle risorse perequabili. Al fine di sterilizzare la componente dei rifiuti nell'ambito della perequazione delle risorse assegnate attraverso il Fondo di solidarietà comunale, nel calcolo della **capacità fiscale tale costo è considerato in misura pari al fabbisogno standard**.

Con il [D.L. n. 124/2019](#) è stata infine **rideterminata** anche la progressione della capacità fiscale perequabile (c.d. **target perequativo**): applicato per l'anno 2019 nella misura del 50% dell'ammontare complessivo della capacità fiscale da perequare, il c.d. "target perequativo" è previsto **incrementare del 5 per cento annuo** a decorrere **dall'anno 2020**, sino a raggiungere il valore del **100 per cento** a decorrere dall'anno **2029**.

A regime, pertanto, dall'anno 2023, la quota del Fondo di solidarietà comunale distribuita in base a fabbisogni e capacità fiscali sarà pari al 100 per cento delle capacità fiscali comunali delle RSO.

La **capacità fiscale** di un comune, si rammenta, rappresenta la **misura della sua capacità di prelievo che non risente dello sforzo fiscale**. Ai fini del riparto perequativo viene confrontata con le **risorse standard, calcolate in base ai fabbisogni standard e alla popolazione**.

In merito, occorre ricordare che la componente riferita al sistema perequativo si articola in due parti, la prima finalizzata a colmare il divario (positivo o negativo) tra i fabbisogni standard relativi alle **funzioni fondamentali** e le capacità fiscali, la seconda idealmente finalizzata alla perequazione in base alle sole capacità fiscali riferite alle **funzioni non fondamentali**. Nel modello perequativo, le due parti vengono combinate con pesi diversi, attualmente fissati rispettivamente all'80% e al 20%.

Date le risorse da destinare alla perequazione (il totale delle capacità fiscali dei comuni RSO) e le percentuali – l'80% per il divario tra i fabbisogni e le capacità fiscali standard e il 20% per il gap tra la capacità fiscale media e quella comunale – il cosiddetto "**target perequativo**" stabilisce la misura con cui entrambi i divari saranno perequati. Questo target, fissato nel 2019 al 50% del totale delle capacità fiscali, fa sì che nel 2019, la quota del Fondo distribuita in base a fabbisogni e capacità fiscali sarà pari al 50% del totale, mentre la restante metà resterà regolata dal criterio di invarianza delle risorse storiche attribuite a ciascun ente.

Con le modifiche disposte dal [D.L. n. 124/2019](#), si avvia un percorso che aumenta progressivamente la quota delle capacità fiscali comunali da perequare, fino al **100 per cento nel 2029**.

### ***Le quote destinate a meccanismi correttivi degli effetti della perequazione***

Il progressivo rafforzamento della componente perequativa ha comportato **alcune distorsioni** nella redistribuzione delle risorse del Fondo di solidarietà, che hanno di fatto richiesto, a più riprese, l'intervento del legislatore, con la previsione di **meccanismi correttivi** in grado di **contenere il differenziale di risorse**, rispetto a quelle storiche di riferimento, che si viene a determinare con l'applicazione dei criteri perequativi basati sulla differenza tra [le capacità fiscali e i fabbisogni standard](#), soprattutto nei comuni di minori dimensioni. Da qui, l'intervento della legge di bilancio dello scorso anno, che ha rallentato il percorso della perequazione.

Un **primo correttivo** c.d. statistico nella distribuzione delle risorse del Fondo di solidarietà è stato introdotto già nel 2016 - l'anno successivo all'avvio della perequazione - dall'articolo 1, comma 3, del [D.L. 24 giugno 2016, n. 113](#), a seguito dell'[Accordo del 24 marzo 2016](#) raggiunto in sede di Conferenza Stato-Città e autonomie locali sulle modalità di riparto del Fondo per l'anno 2016, che allora prevedeva la ripartizione di una quota pari al 30% delle risorse del Fondo (circa 563 milioni) sulla base dei fabbisogni standard e delle capacità fiscali.

Questo meccanismo correttivo, finalizzato a limitare le variazioni tra l'anno in corso e l'anno precedente nell'attribuzione delle risorse per effetto del meccanismo della perequazione, è stato ridefinito e **sistematizzato** dall'art. 1, **comma 450**, della **legge n. 232/2016**: esso si attiva nel caso in cui i criteri perequativi di riparto determinino una **variazione**, in aumento e in diminuzione, delle **risorse attribuite** a



ciascun comune rispetto alle risorse di riferimento tra un anno e l'altro, superiore/inferiore ad una certa percentuale (fissata per il 2017 a +/- 8% e poi dal 2018 al +/- 4%), con l'obiettivo **di attenuarne** gli effetti, soprattutto per quei comuni che presentano una capacità fiscale superiore ai propri fabbisogni standard.

Tale meccanismo consiste in una **redistribuzione delle risorse** dai comuni che registrano un incremento delle risorse superiore al 4 per cento verso i comuni che registrano una riduzione di risorse superiore al 4 per cento, mediante la costituzione di un **accantonamento** nell'ambito del Fondo medesimo, alimentato dai comuni che presentano la variazione positiva.

Con il [D.L. n. 50/2017](#), un **secondo meccanismo** per la mitigazione degli effetti della perequazione è stato **stabilizzato all'interno del Fondo di solidarietà comunale**, con la costituzione, per gli anni **dal 2018 al 2021**, di un apposito **accantonamento**, nel limite massimo di **25 milioni** di euro annui, ripartito tra i comuni che presentano gli scostamenti negativi nella dotazione del Fondo rispetto alle risorse storiche anche dopo l'applicazione del primo correttivo previsto dal citato comma 450, per evitare, nel periodo di transizione, eccessive penalizzazioni ([comma 449, lettera d-bis](#)). Successivamente all'anno 2021, la somma è destinata ad incremento del contributo straordinario ai comuni che danno luogo a **fusione** o a fusione per incorporazione.

L'articolo 3, comma 5, del **D.L. n. 228/2021** (cd. proroga termini) ha **esteso a regime** l'applicazione del suddetto correttivo, al fine di garantire, in via permanente, il riparto dell'accantonamento di 25 milioni in favore dei **comuni** che presentano una variazione negativa della dotazione del Fondo per effetto dell'applicazione dei **criteri perequativi**.

E' stata pertanto **eliminata** la previsione che stabiliva che successivamente all'anno 2021 la somma di 25 milioni annui sarebbe stata destinata ad incremento del contributo straordinario ai comuni che danno luogo a **fusione** o a fusione per incorporazione.

Un **ulteriore correttivo** del riparto del Fondo è stato introdotto dal [D.L. n. 124/2019](#) (art. 57, comma 1-bis) in favore dei **piccoli comuni** con popolazione fino a 5.000 abitanti, che presentano, successivamente all'applicazione dei criteri di riparto e dei predetti correttivi, un valore negativo del Fondo di solidarietà, a ciò destinando una quota parte del FSC, nel limite massimo di **5,5 milioni** di euro a decorrere dall'anno 2020. Il contributo è attribuito sino a **concorrenza del valore negativo** del fondo di solidarietà comunale, al netto della quota di alimentazione del fondo stesso, e, comunque, nel limite massimo di euro 50.000 per ciascun comune ([comma 449, lettera d-ter](#)).

Il valore negativo del Fondo di solidarietà riguarda, si ricorda, quei comuni delle regioni a statuto ordinario che contribuiscono al fondo più di quanto ricevono.

In caso di insufficienza delle risorse, il riparto avviene in misura proporzionale al valore negativo del fondo di solidarietà comunale considerando come valore massimo ammesso a riparto l'importo negativo di euro 100.000. In caso contrario, l'eventuale eccedenza delle risorse è destinata a incremento del correttivo di cui alla precedente lettera d *-bis*) del comma 449 medesimo.

Da ultimo, con la **legge di bilancio per il 2020** (commi 848-849, legge n. 160/2019), è stata introdotta la previsione di un **meccanismo correttivo stabile** del riparto del Fondo di solidarietà, finanziato a valere sulle risorse derivanti dal **reintegro** al Fondo delle somme a suo tempo decurtate a titolo di **concorso alla finanza pubblica** ai sensi dell'[art. 47 del D.L. n. 66/2014](#), venute meno a decorrere dal 2019 ([comma 449, lettera d-quater](#)).

Tali risorse sono state reintegrate nella dotazione annuale del Fondo di solidarietà comunale, dal comma 794 della legge n. 178/2020, **nell'importo di 100 milioni** di euro per il **2020**, di **200 milioni** per il **2021**, di **300 milioni** per il **2022**, di **330 milioni** nel **2023** e di **560 milioni** a decorrere **dal 2024**, e finalizzate a **specifiche esigenze di correzione** nel riparto del Fondo di solidarietà comunale da individuare con il D.P.C.M. annuale di ripartizione del Fondo medesimo.

**Per l'anno 2022** in base all' [accordo](#) del 22 dicembre 2021 raggiunto in sede di Conferenza Stato-città ed autonomie locali, la quota pari a **300 milioni** di euro è stata ripartita, in linea con i precedenti accordi, secondo due criteri di riparto:

- il primo direttamente **collegato al taglio** subito a suo tempo da ciascun ente per effetto del D.L. n. 66/2014 (134,6 milioni). Nel caso dei Comuni di Sicilia e Sardegna, il riparto riguarderà l'intero ammontare ad essi attribuibile (32,3 milioni) considerato che tali enti non partecipano al riparto su basi perequative;
- il secondo, diretto invece a **compensare** integralmente i comuni che subiscono una riduzione di risorse tra 2021 e 2020, tenuto conto del progressivo incremento del **meccanismo perequativo** (133,1 milioni).

## Le risorse destinate allo sviluppo dei servizi sociali e al potenziamento degli asili nido

Con la **legge di bilancio per il 2021** (art. 1, comma 791-792, legge n. 178/2020), la dotazione del Fondo di solidarietà comunale è stata incrementata al fine di destinare risorse aggiuntive al **finanziamento dei servizi sociali comunali** e al **potenziamento degli asili nido comunali**, con particolare attenzione ai comuni nei quali i predetti servizi denotano maggiori carenze.

Tali risorse, **integrate** dalla **legge di bilancio per il 2022** (commi 563 e 172, legge n. 234/2021), sono ripartite tra i comuni sulla base di **criteri perequativi** espressamente indicati dalla norma (alle lettere *d-quinquies*), *d-sexies*) e *d-septies*) del comma 449).

In particolare:

- allo sviluppo dei **servizi sociali** svolti, in forma singola o associata, dai **comuni delle RSO** sono assegnati contributi del FSC pari a **215,9 milioni** di euro per l'anno **2021**, 254,9 milioni per l'anno 2022, 299,9 milioni per l'anno 2023, 345,9 milioni per l'anno 2024, 390,9 milioni per l'anno 2025, 442,9 milioni per il 2026, 501,9 milioni per il 2027, 559,9 milioni per il 2028, 618,9 milioni per il 2029 e a **650,9 milioni** a decorrere **dal 2030** (art. 1, **comma 792**, legge n. 178/2020). Tali contributi sono ripartiti in proporzione del rispettivo coefficiente di riparto del fabbisogno standard calcolato per la funzione "Servizi sociali" ed approvato dalla Commissione tecnica per i fabbisogni standard. Gli **obiettivi** di servizio e le modalità di **monitoraggio**, per definire il livello dei servizi offerti e l'utilizzo delle risorse da destinare al finanziamento e allo sviluppo dei servizi sociali, sono stabilite entro il 30 giugno 2021 e successivamente entro il **31 marzo** dell'anno di riferimento con **decreto del Presidente del Consiglio dei ministri**, sulla base di un'**istruttoria tecnica** condotta dalla **Commissione tecnica per i fabbisogni standard** con il supporto di esperti del settore, previa intesa in sede di Conferenza Stato-città ed autonomie locali. In caso di mancata intesa oltre il quindicesimo giorno dalla presentazione della proposta nella Conferenza, il decreto può essere comunque emanato (lett. *d-quinquies* del comma 449);
- allo sviluppo dei **servizi sociali** svolti dai **comuni della Regione siciliana e della regione Sardegna** è assegnato un importo del FSC pari a **44 milioni** di euro per l'anno **2022**, 52 milioni l'anno 2023, 60 milioni per l'anno 2024, 68 milioni per l'anno 2025, 77 milioni per l'anno 2026, 87 milioni per l'anno 2027, 97 milioni per l'anno 2028, 107 milioni per l'anno 2029 e a **113 milioni** di euro annui a decorrere **dall'anno 2030** (art. 1, **comma 563**, legge n. 234/2021). Il contributo è ripartito con decreto del Ministro dell'interno, tenendo conto dei fabbisogni standard, sulla base di un'istruttoria tecnica condotta dalla Commissione tecnica per i fabbisogni standard, allo scopo integrata con i rappresentanti delle due regioni. Con il medesimo decreto sono disciplinati gli **obiettivi di servizio** e le modalità di **monitoraggio** ed eventuale recupero dei contributi assegnati. Per l'anno 2022, nelle more dell'approvazione dei fabbisogni standard per la funzione "Servizi sociali" dei comuni della regione Sardegna, ai fini del riparto, per i soli comuni della regione Sardegna, non si tiene conto dei fabbisogni standard (lett. *d-quinquies* del comma 449). I fondi per l'anno 2022 sono stati ripartiti con il D.M. interno 8 agosto 2022, sulla base dei criteri e delle modalità esplicitate nella Nota metodologica recante "Obiettivi di servizio per i servizi sociali e modalità di monitoraggio e di rendicontazione delle risorse aggiuntive per i Comuni della Regione siciliana e della Regione Sardegna – Anno 2022" approvata nella seduta della Commissione tecnica per i fabbisogni standard del 15 luglio 2022, contenuta nel decreto di riparto;
- per il potenziamento degli **asili nido** sono assegnati ai comuni delle regioni a statuto ordinario e della Regione Siciliana e della Sardegna contributi **pari a 120 milioni** di euro per l'anno **2022**, 175 milioni per l'anno 2023, 230 milioni per l'anno 2024, 300 milioni per l'anno 2025, 450 milioni per l'anno 2026 e **1.100 milioni** di euro annui a decorrere **dall'anno 2027** (art. 1, **comma 792**, legge n. 178/2020, e art. 1, **comma 172**, legge n. 234/2021). Tali contributi sono espressamente finalizzati ad incrementare i posti disponibili negli asili nido, al fine di rimuovere gli squilibri territoriali nell'erogazione del servizio. La disposizione fissa l'obiettivo del raggiungimento di un **livello minimo** del numero dei posti nei servizi educativi per l'infanzia (nidi e micronidi) che ciascun comune o bacino territoriale deve garantire, nel limite delle risorse disponibili per ciascun anno, in proporzione alla popolazione ricompresa nella fascia di età da 3 a 36 mesi, fissato nel **33 per cento nel 2027**. Il raggiungimento di tale livello minimo avviene in maniera graduale, attraverso **obiettivi di servizio annuali incrementali** differenziati per

fascia demografica, sino al raggiungimento, nell'anno 2027, del livello minimo garantito del 33 per cento su base locale, anche attraverso il servizio privato. Il riparto delle risorse avviene mediante decreto ministeriale, previa intesa in Conferenza Stato-città ed autonomie locali, tenendo conto, ove disponibili, dei costi standard per la funzione "Asili nido" approvati dalla Commissione tecnica per i fabbisogni standard (lett. d-sexies), comma 449); il D.M. 19 luglio 2022 ha ripartito tra i comuni il contributo di 120 milioni di euro, per l'anno 2022;

- da ultimo, la legge di bilancio per il 2022 (art. 1, comma 174, legge n. 234/2021) ha previsto **l'assegnazione** di una quota delle risorse del Fondo di solidarietà comunale ai comuni delle regioni a statuto ordinario e della Regione siciliana e della regione Sardegna, da finalizzare **all'incremento del numero di studenti disabili**, frequentanti la scuola dell'infanzia, primaria e secondaria di 1° grado, privi di autonomia, a cui viene fornito il **trasporto per raggiungere la sede scolastica**. Il contributo, progressivamente crescente, pari a **30 milioni** di euro per l'anno **2022**, 50 milioni per l'anno 2023, 80 milioni per l'anno 2024, 100 milioni per l'anno 2025, 100 milioni per l'anno 2026 e **120 milioni** di euro a decorrere **dall'anno 2027**, è ripartito tenendo conto dei costi standard relativi alla componente trasporto disabili della funzione "Istruzione pubblica".

La norma prevede la determinazione di **obiettivi di incremento** della percentuale di studenti disabili trasportati che devono essere conseguiti con le risorse assegnate, secondo un **percorso di convergenza nei livelli dei servizi offerti** sul territorio, e il **monitoraggio** sull'utilizzo delle risorse stesse, volto ad assicurare che le risorse aggiuntive del FSC siano effettivamente destinate al potenziamento del servizio (lettera d-octies), comma 449). La ripartizione tra i comuni del contributo di 30 milioni di euro per l'anno 2022 quale quota di risorse per incrementare le prestazioni in materia di trasporto scolastico di studenti disabili è stato definito con il D.M.Interno 30 maggio 2022.

## I fabbisogni standard e le capacità fiscali

### *I fabbisogni standard*

I fabbisogni standard, introdotti con il decreto legislativo 26 novembre 2010, n. 216, rappresentano le reali necessità finanziarie di un ente locale in base alle sue caratteristiche territoriali e agli aspetti socio-demografici della popolazione residente.

Allo stato attuale i fabbisogni standard, congiuntamente alle capacità fiscali, costituiscono i parametri sulla base dei quali è ripartita una crescente quota perequativa del **Fondo di solidarietà comunale**: 30 per cento nel 2016, e poi via via maggiore fino al 100 per cento dal 2030. Infatti è stato previsto un percorso di transizione (modificato da ultimo con il decreto-legge 26 ottobre 2019, n. 124) alla fine del quale, nel 2030, la componente del Fondo di solidarietà comunale perequabile sarà integralmente ripartita sulla base della **differenza tra fabbisogni standard e capacità fiscali**; in tal modo, sarà eliminato il vincolo alla perequazione basato sulle risorse storiche.

Il D.Lgs. n. 216 del 2010 prevede che i fabbisogni standard siano calcolati relativamente alle seguenti funzioni fondamentali dei **comuni delle regioni a statuto ordinario**: funzioni generali di amministrazione, di gestione e di controllo; funzioni di polizia locale; funzioni di istruzione pubblica; funzioni nel campo della viabilità e dei trasporti; funzioni riguardanti la gestione del territorio e dell'ambiente; funzioni nel settore sociale. Per le province si tratta delle funzioni generali di amministrazione, di gestione e di controllo, di istruzione pubblica, ivi compresa l'edilizia scolastica, del campo dei trasporti della gestione del territorio, della tutela ambientale, dello sviluppo economico relativamente ai servizi del mercato del lavoro. La metodologia per la determinazione dei fabbisogni costituisce una operazione tecnicamente complessa, la cui implementazione è assegnata dalla legge alla Sose s.p.a. - Soluzioni per il Sistema Economico. I fabbisogni standard sono sottoposti a **monitoraggio** e rideterminati, non oltre il terzo anno successivo alla loro precedente adozione, al fine di garantire continuità ed efficacia al processo di efficientamento dei servizi locali (articolo 7 del D.Lgs. n. 216 del 2010).

La Commissione tecnica per i fabbisogni standard, istituita con D.P.C.M. 23 febbraio 2016 in sostituzione della soppressa COPAFF, agisce come organo tecnico collegiale con l'obiettivo principale di validare la metodologia da utilizzare per l'individuazione dei fabbisogni standard e di validare l'aggiornamento della base dati utilizzata. Dal 2016 le metodologie predisposte ai fini dell'individuazione dei

fabbisogni possono essere sottoposte alla Commissione tecnica per i fabbisogni standard anche separatamente dalle elaborazioni relative ai fabbisogni medesimi. Il parere parlamentare sui relativi schemi di D.P.C.M. è necessario nel caso in cui siano apportate modifiche alla nota metodologica, mentre non è più richiesto nel caso di mero aggiornamento dei fabbisogni standard (legge n. 208 del 2015, articolo 1, commi da 29 a 34).

Nel corso del **triennio 2012-2015** sono stati adottati: il [D.P.C.M. del 21 dicembre 2012](#) recante le note metodologiche ed i fabbisogni standard delle funzioni fondamentali di polizia locale per ciascun comune e dei servizi del mercato del lavoro per ciascuna provincia; il [D.P.C.M. 23 luglio 2014](#) recante le note metodologiche ed i fabbisogni standard per ciascun comune e provincia relativi alle funzioni generali di amministrazione, gestione e controllo; il [D.P.C.M. 27 marzo 2015](#) recante le note metodologiche ed i fabbisogni standard per i comuni relativi alle funzioni di istruzione pubblica, e campo della viabilità e dei trasporti, di gestione del territorio e dell'ambiente e del settore sociale.

Successivamente, la Commissione tecnica per i fabbisogni standard il 21 marzo **2016** ha approvato la [Revisione](#) a regime dei fabbisogni standard dei comuni a metodologie invariate con la quale sono stati rivisti i coefficienti di riparto dei fabbisogni standard delle funzioni fondamentali dei comuni. Il [D.P.C.M. 29 dicembre 2016](#) ha previsto la revisione della metodologia di determinazione dei fabbisogni standard e il conseguente aggiornamento dei coefficienti di riparto dei fabbisogni standard delle funzioni fondamentali dei comuni delle Regioni a statuto ordinario. I fabbisogni standard dei comuni sono stati aggiornati, a metodologie invariate, con i [D.P.C.M. 22 dicembre 2017](#), [D.P.C.M. 18 aprile 2019](#).

Il [D.P.C.M. 5 marzo 2020](#) ha aggiornato i fabbisogni standard per il servizio degli Asili nido e la funzione del Trasporto pubblico locale. Con il [D.P.C.M. 11 dicembre 2020](#) è stata aggiornata la metodologia di calcolo dei fabbisogni standard relativi al servizio di smaltimento rifiuti dei comuni delle regioni a statuto ordinario. Il [D.P.C.M. 27 luglio 2021](#), infine, ha aggiornato i fabbisogni standard utilizzati per calcolare i coefficienti di riparto del Fondo di solidarietà comunale per il 2021, provvedendo alla revisione della metodologia di calcolo relativamente alle due funzioni Viabilità e territorio e Settore sociale, al netto dei servizi per asili nido.

Per quanto riguarda le **province** e le **città metropolitane**, la Commissione tecnica per i fabbisogni standard il 3 maggio 2016 ha approvato la [Determinazione](#) dei fabbisogni standard per le province e le città metropolitane. Con il successivo [D.P.C.M. 21 luglio 2017](#) sono state adottate la **nota metodologica** e i coefficienti di riparto dei **fabbisogni standard** delle province e delle città metropolitane, relativi alle funzioni fondamentali come ridefinite dalla legge 7 aprile 2014, n. 56, che ha modificato il ruolo e l'organizzazione delle province e delle città metropolitane. Il D.P.C.M. considera le seguenti funzioni: istruzione: programmazione provinciale della rete scolastica nel rispetto della programmazione regionale e la gestione dell'edilizia scolastica; territorio: costruzione e gestione delle strade provinciali e la regolazione della circolazione stradale ad esse inerente; ambiente: pianificazione territoriale provinciale di coordinamento, nonché la tutela e la valorizzazione dell'ambiente; trasporti: pianificazione dei servizi di trasporto in ambito provinciale, autorizzazione e controllo in materia di trasporto privato, in coerenza con la programmazione regionale; funzioni generali parte fondamentale: raccolta ed elaborazione di dati, assistenza tecnico-amministrativa agli enti locali. I fabbisogni standard delle province e delle città metropolitane delle regioni a statuto ordinario sono stati successivamente **aggiornati**, a metodologia invariata, con il [D.P.C.M. 22 febbraio 2018](#).

In vista del **nuovo sistema di finanziamento** del comparto provinciale, introdotto dalla legge di bilancio per il 2021, ha preso avvio il procedimento per **l'aggiornamento della stima dei fabbisogni standard** per le funzioni fondamentali delle province e delle città metropolitane. Per le città metropolitane e le province montane, è stato necessario individuare dei metodi innovativi per la stima del fabbisogno delle ulteriori funzioni fondamentali che questi enti sono chiamati a svolgere in aggiunta alle funzioni delle province ordinarie (*cfr.* quanto illustrato in merito dalla Commissione tecnica fabbisogni Standard (**CTFS**), nell'**Audizione del 6 ottobre 2021** presso la Commissione parlamentare per il federalismo fiscale). La [nota metodologica](#) per la determinazione dei fabbisogni standard per le province e le città metropolitane è stata approvata dalla CTFS nella seduta del 2 novembre 2021. Inoltre, la CTFS ha approvato il 18 gennaio 2022 la [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, sulla base di quanto definito nelle citate leggi di bilancio.

Per quanto riguarda le **regioni**, si registra la perdurante mancata individuazione dei fabbisogni standard regionali che consentirebbero l'avvio di un processo verso il superamento di un finanziamento delle Regioni ancorato alla spesa storica. 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. Si ricorda, peraltro, che il decreto-legge n. 50 del 2017 (articolo 24) ha previsto la predisposizione, da parte della Commissione tecnica per i fabbisogni standard, delle metodologie per la determinazione dei fabbisogni e delle capacità fiscali standard delle regioni a statuto ordinario, nelle materie diverse dalla sanità, anche al fine della ripartizione del concorso alla finanza pubblica stabilito dalle disposizioni vigenti a carico delle regioni medesime.

Per una panoramica dettagliata dei dati raccolti ed elaborati per la definizione dei fabbisogni standard si consiglia la consultazione del portale [OpenCivitas](#) sviluppato da SOSE e dal Ministero dell'Economia e delle Finanze a partire dal 2014.

### ***Le capacità fiscali***

Nel definire i principi fondamentali del sistema di finanziamento delle autonomie territoriali, la legge delega n. 42 del 2009 prevede che **per le funzioni degli enti locali diverse da quelle fondamentali** le necessità di spesa devono essere finanziate secondo un **modello di perequazione delle capacità fiscali**, che dovrebbe concretizzarsi in un tendenziale avvicinamento delle risorse a disposizione dei diversi territori, senza tuttavia alterare l'ordine delle rispettive capacità fiscali. La legge delega evidenzia come debba essere garantita la trasparenza delle diverse capacità fiscali e delle risorse complessive per abitante prima e dopo la perequazione, in modo da salvaguardare il principio dell'ordine della graduatoria delle capacità fiscali e la sua eventuale modifica a seguito dell'evoluzione del quadro economico territoriale. **La capacità fiscale**, in sintesi, rappresenta **il gettito potenziale da entrate proprie di un territorio, date la base imponibile e l'aliquota legale**.

L'individuazione della nota metodologica relativa alla procedura di calcolo e la stima delle capacità fiscali dei comuni, delle province e delle città metropolitane è demandata a un decreto del Ministro dell'economia e delle finanze, previa intesa in sede di Conferenza Stato-città ed autonomie locali, da trasmettere alle Camere per il parere sia della Commissione parlamentare per l'attuazione del federalismo fiscale che delle Commissioni competenti per materia. Le metodologie e le elaborazioni relative alla determinazione delle capacità fiscali, definite dal Dipartimento delle finanze del Ministero dell'economia e delle finanze, devono essere sottoposte alla Commissione tecnica per i fabbisogni standard, per la loro approvazione (articolo 57-quinquies del decreto-legge n. 124 del 2019). Nel caso in cui occorre solamente rideterminare le capacità fiscali al fine di tenere conto di eventuali mutamenti normativi, della variazione progressiva del tax gap e della variabilità dei dati assunti a riferimento (a parità di metodologia), si prevede la trasmissione dello schema di decreto alla Conferenza Stato-città e autonomie locali, al fine di acquisirne l'intesa; se questa non viene raggiunta entro trenta giorni si può comunque procedere all'emanazione del provvedimento con deliberazione motivata. Rispetto alla previgente procedura per l'adozione della **nota metodologica** relativa alla procedura di calcolo e alla stima delle capacità fiscali (prevista dall'articolo 43, comma 5-quater, del D.L. n. 133 del 2014, come sopra modificato) la novità più rilevante riguarda l'intervento della Commissione tecnica per i fabbisogni standard la quale interviene, pertanto, nell'approvazione sia dei fabbisogni standard sia delle capacità fiscali.

Per quanto riguarda i **comuni**, le componenti della capacità fiscale si riferiscono a due principali tipologie di entrata. Nella prima categoria (imposte e tasse) rientrano l'imposta municipale propria (Imu) – nella quale è confluito il tributo per i servizi indivisibili (Tasi) – l'addizionale comunale all'Irpef nonché imposte e tasse minori. Nella seconda categoria rientrano le tariffe diverse da quella del servizio di raccolta e smaltimento rifiuti. La capacità fiscale standard comprende anche la componente relativa alle entrate per il servizio di raccolta e smaltimento rifiuti; tuttavia, ai fini del riparto del Fondo di solidarietà comunale, la componente rifiuti è neutralizzata, con l'inclusione della relativa voce sia nei fabbisogni standard sia nella capacità fiscale con il medesimo peso.

Ai fini del riparto del Fondo di solidarietà comunale (FSC) con decreto del Ministro dell'economia e delle finanze si procede all'aggiornamento delle capacità fiscali per singolo comune delle regioni a statuto ordinario. A partire dal 2015 sono state adottate la nota metodologica relativa alla procedura di calcolo e la stima delle capacità fiscali per singolo comune delle regioni a statuto ordinario con i seguenti decreti: [D.M. 11 marzo 2015](#), [D.M. 13 maggio 2016](#), [D.M. 2 novembre 2016](#). Con il [D.M. 16 novembre 2017](#) è stata adottata la **nota metodologica** attualmente vigente relativa alla procedura di calcolo, oltre alla stima della capacità fiscale 2018. Successivamente la stima della capacità fiscale è stata aggiornata con i decreti

[D.M. 30 ottobre 2018](#) e [D.M. 31 dicembre 2020](#). Con il [D.M.16 dicembre 2021](#) è stata adottata la **stima delle capacità fiscali 2022** per singolo comune delle regioni a statuto ordinario, a metodologia invariata.

La capacità fiscale per i comuni considerati risulta pari a circa 25,9 miliardi di euro (Imu: circa 12 miliardi di euro; tax gap dell'Imu: circa 318 milioni di euro; addizionale comunale all'Irpef: circa 2,7 miliardi di euro; tassazione rifiuti: circa 6,8 miliardi di euro; capacità fiscale residuale: circa 4 miliardi di euro). Al netto della componente rifiuti, la capacità fiscale utilizzata (parzialmente) in perequazione risulta pari a 19,1 miliardi di euro. La capacità fiscale pro capite per il totale dei comuni delle regioni a statuto ordinario risulta pari a 515 euro.

Per quanto concerne **le province e le città metropolitane**, la Commissione tecnica per i fabbisogni standard ha intrapreso nel 2021, con l'ausilio del Dipartimento delle finanze del Ministero dell'economia e delle finanze, l'analisi del sistema delle entrate per giungere alla definizione delle capacità fiscali standard, anche nella prospettiva di permettere l'avvio dei nuovi Fondi previsti dal legislatore a partire dal 2022, con un sistema di riparto delle risorse secondo un nuovo meccanismo perequativo basato su fabbisogni standard e capacità fiscale.

La stima della capacità fiscale delle province e delle città metropolitane delle regioni a statuto ordinario risulta pari a **circa 3 miliardi di euro** (3.060,8 milioni di euro). Le componenti della capacità fiscale ad aliquota standard, ossia al netto dello sforzo fiscale, di province e città metropolitane sono le seguenti: IPT: 1,2 miliardi; Rc auto: 1,4 miliardi; tributo provinciale per le funzioni ambientali - TEFA: 258 milioni; entrate residuali: 93 milioni. La [nota metodologica](#) è stata approvata nel novembre 2021 dalla Commissione tecnica per i fabbisogni standard, ma il relativo decreto di adozione da parte del Ministro dell'economia e delle finanze non è stato pubblicato.

Per le **regioni a statuto ordinario**, l'articolo 24 del decreto-legge n. 50 del 2017 ha previsto la predisposizione, da parte della Commissione tecnica per i fabbisogni standard, delle metodologie per la determinazione delle capacità fiscali standard – oltre che dei fabbisogni – delle regioni a statuto ordinario nelle materie diverse dalla sanità. È stato altresì stabilito che i fabbisogni e le capacità fiscali standard (elaborate dal Dipartimento delle finanze) possono essere utilizzati per la ripartizione del concorso alla finanza pubblica a carico delle regioni medesime.