



Le risorse per i comuni: Il Fondo di solidarietà comunale e il Fondo Speciale Equità Livello dei Servizi

23 maggio 2024

Il Fondo di solidarietà comunale costituisce il fondo per il finanziamento dei comuni, alimentato anche 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 2024, la percentuale delle risorse del Fondo da distribuire con i criteri perequativi è del 70%.

I tagli determinati dalle misure di finanza pubblica, operati nel decennio passato, hanno influito sulla funzione perequativa del Fondo di solidarietà comunale, la cui dotazione, con il taglio delle risorse statali, è stata di fatto alimentata esclusivamente dai comuni attraverso il gettito dell'IMU propria. A partire dalla legge di bilancio 2020, la dotazione del Fondo è stata nuovamente incrementata con risorse statali aggiuntive, di carattere "verticale", che hanno potenziato il sistema di perequazione.

Tuttavia, la gran parte di queste risorse incrementalmente è stata vincolata al potenziamento di alcune specifiche funzioni fondamentali in ambito sociale - quali lo sviluppo dei servizi sociali, il potenziamento del servizio asili nido e del trasporto scolastico di alunni con disabilità. Per assicurare che le risorse aggiuntive fossero effettivamente destinate al potenziamento dei predetti servizi, è stata prevista la determinazione di specifici "obiettivi di servizio" per i comuni, da raggiungere nei tempi e nella misura ivi indicata, e l'attivazione di un sistema di monitoraggio e di rendicontazione dell'utilizzo delle risorse al fine di garantire il raggiungimento di determinati livelli di servizi offerti.

Con la legge di bilancio per il 2024, le predette risorse sono state eliminate dal Fondo di solidarietà comunale, in attuazione della [Sentenza della Corte costituzionale n. 71 del 2023](#). Con la sentenza il giudice costituzionale ha invitato il legislatore, attraverso un monito, a intervenire tempestivamente sulla disciplina del Fondo di solidarietà comunale al fine di rimuovere l'anomalia costituita dalla presenza, all'interno di quest'ultimo, di componenti perequative speciali, non riconducibili alla perequazione generale e non dirette a colmare le differenze di capacità fiscale tra gli enti comunali - come prescritto dall'articolo 119, terzo comma, Costituzione - bensì vincolate al raggiungimento di determinati livelli essenziali e obiettivi di servizio.

Le risorse delle annualità 2025-2030, eliminate dal Fondo di solidarietà comunale sono confluite in un nuovo ed apposito Fondo, denominato "Fondo Speciale Equità Livello dei Servizi", espressamente destinato alla rimozione degli squilibri economici e sociali e a favorire l'effettivo esercizio dei diritti della persona.

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, alimentato con una quota parte del gettito dell'imposta municipale propria (IMU) di spettanza dei comuni stessi.

Il Fondo è stato istituito – in **sostituzione del Fondo sperimentale di riequilibrio** comunale previsto dal decreto legislativo n. 23 del 2011 di attuazione del federalismo municipale – dall'articolo 1, comma 380, della legge n. 228 del 2012 (stabilità 2013) in ragione della nuova disciplina dell'IMU introdotta dalla legge di stabilità nel 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 nel contesto dell'emergenza finanziaria determinatasi negli ultimi due mesi dell'anno 2011.

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

L'esigenza di consolidamento dei conti pubblici ha infatti richiesto un rafforzamento delle misure di **coordinamento della finanza pubblica** e di controllo delle decisioni di entrata e di spesa degli enti locali, operate mediante interventi di *spending review*, revisione della base imponibile dell'IMU, riduzione del Fondo di solidarietà comunale, che hanno portato a un assetto caratterizzato da minore autonomia di spesa e ridotti margini di manovra sui gettiti fiscali. Le **frequenti modifiche della tassazione immobiliare**, inoltre, operate allo scopo di reperire risorse finanziarie, hanno reso **precario e incerto il quadro normativo della fiscalità municipale** rispetto a quanto originariamente previsto dal D.Lgs. n. 23/2011, determinando instabilità nel sistema di finanziamento delle funzioni e di perequazione fiscale delle risorse.

Da ultimo, gli interventi di **abolizione della Tasi** sull'abitazione principale, **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 decreto legislativo n. 23 del 2011 (*cf.* quanto allora rilevava in merito la Corte dei conti nella [Relazione sulla gestione finanziaria degli enti locali](#), di febbraio 2016).

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

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 dei tributi allora attribuiti ai comuni relativi a immobili ubicati nel loro territorio, istituito nel 2011 con il [D.M. 21 giugno 2011](#) (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.

A regime, dal 2014, il decreto legislativo prevedeva l'attribuzione diretta dei cespiti derivanti dalla fiscalità immobiliare attribuita ai comuni, 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.

L'intensificarsi dell'emergenza finanziaria e le numerose modifiche apportate alla disciplina della [tassazione immobiliare](#) hanno portato, nel 2013, a una profonda **ridefinizione dell'assetto dei rapporti finanziari tra Stato ed comuni** rispetto a quanto disegnato dal decreto legislativo n. 23/2011, con **l'attribuzione ai comuni dell'intero gettito IMU** (ad esclusione di quello derivante dagli immobili ad uso produttivo, che rimane destinato allo Stato), la soppressione del Fondo sperimentale di riequilibrio e l'istituzione al suo posto di un **Fondo di solidarietà comunale**, alimentato da risorse statali e da una quota dell'imposta municipale propria (IMU) (art. 1, commi da 380 a 394, legge n. 228/2012).

Tale assetto 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](#), prima fra tutte, **l'esenzione** dalla **TASI** per l'abitazione principale. Ciò ha comportato la necessità di ridefinire il Fondo di solidarietà comunale, con la costituzione al suo interno di una **quota c.d. "ristorativa"** (circa 3,8 miliardi di euro) destinata a compensare i comuni delle minori entrate ad essi derivanti a causa delle esenzioni.

La legge di bilancio per il 2017 (articolo 1, commi 446-452 della legge n. 232 del 2016) reca la **disciplina a regime** del Fondo di solidarietà comunale, che **fissa** la sua **dotazione finanziaria** annuale e i **criteri di**

ripartizione delle risorse, distinguendo tra la **componente ristorativa**, da ripartirsi tra i comuni sulla base del gettito effettivo IMU e TASI relativo all'anno 2015, e la **componente tradizionale** del Fondo, da distribuire sulla base di criteri sia di tipo compensativo rispetto all'allocazione storica delle risorse sia di tipo perequativo, applicati a partire dal 2015 sulla base della differenza tra le capacità fiscali e i fabbisogni standard.

La dotazione del Fondo di solidarietà comunale

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

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

Il sistema di **esenzione IMU e TASI**, introdotto con la legge n. 208/2015, ha comportato la costituzione all'interno del Fondo di solidarietà comunale di una **quota c.d. "ristorativa"** (quantificata in **3.767,45 milioni** di euro annui a decorrere dal 2016) atta a garantire, nell'ambito del Fondo, le risorse necessarie a compensare i comuni della relativa perdita di gettito, e la contestuale **ridefinizione della quota di IMU** di spettanza dei comuni che lo alimenta, da versare all'entrata del bilancio dello Stato nei singoli esercizi, ridimensionata a circa **2.768,8 milioni** di euro (in luogo dei 4.717,9 milioni prima previsti). La quota di **alimentazione** del Fondo di solidarietà **a carico dei comuni** è attualmente pari al **22% del gettito IMU** ad aliquota di base (per un ammontare complessivo di circa 2,8 miliardi).

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

Sulla dotazione del Fondo di solidarietà hanno fortemente inciso i **tagli** determinati dalle **misure di finanza pubblica poste a carico dei comuni**, sulla base dei principi del coordinamento della finanza pubblica.

Il concorso alla finanza pubblica, richiesto ai comuni a partire dal 2011 attraverso la riduzione del Fondo di solidarietà comunale, aveva di fatto **annullato** la originaria **componente verticale del Fondo**, quella cioè finanziata dallo Stato e destinata alla perequazione. Tolta la quota statale ristorativa delle minori entrate IMU-TASI, la dotazione del Fondo risultava alimentata esclusivamente dai comuni, attraverso il gettito dell'IMU, e non anche dalla fiscalità generale, come invece richiesto dalla legge n. 42/2009 in riferimento al fondo perequativo per le funzioni fondamentali.

Con l'applicazione dei **criteri perequativi** nella distribuzione delle risorse del Fondo (basati sulla differenza tra le capacità fiscali e i fabbisogni standard), il Fondo ha in sostanza funzionato come un **meccanismo di redistribuzione "orizzontale"**, che ha spostato risorse dai comuni con elevate basi imponibili e bassi fabbisogni in favore dei comuni con basi imponibili limitate e fabbisogni elevati. Come anche sottolineato dall' **Anci** nell' [Audizione](#) del 7 luglio 2022, "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, necessariamente inefficace in quanto 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".

La redistribuzione delle risorse, avvenuta in massima parte in modo orizzontale, ha spostato circa 200 milioni di euro all'anno dagli enti con capacità fiscali maggiori dei rispettivi fabbisogni, agli enti meno dotati.

Il concorso alla finanza pubblica e le misure di spending review

A partire dalla crisi economica e finanziaria del 2010-2011, il governo centrale ha fortemente coinvolto il comparto locale nel percorso di risanamento e consolidamento dei conti pubblici. Il **concorso finanziario** richiesto agli enti territoriali ai fini del raggiungimento degli obiettivi di finanza pubblica è stato nel tempo assicurato sia mediante strumenti miranti a contenere gli obiettivi di bilancio delle amministrazioni locali ad invarianza di risorse loro attribuite (patto di stabilità interno, poi pareggio di bilancio), sia attraverso la riduzione delle risorse attribuite (riduzione del Fondo di solidarietà comunale o del Fondo sperimentale di riequilibrio provinciale o di risorse a qualunque titolo

spettanti alle regioni), sia attraverso l'imposizione di misure di revisione della spesa (*spending review*), con correlati risparmi da versare in favore del bilancio dello Stato.

L'ultimo intervento in materia di concorso degli enti locali alla sostenibilità della spesa pubblica è riconducibile alla **legge n. 190/2014** (legge di stabilità per il 2015), la quale ha disposto, per i **comuni**, una riduzione della dotazione del Fondo di solidarietà comunale di 1,2 miliardi di euro annui a decorrere dall'anno 2015 e, per le **province** e città metropolitane, una riduzione della spesa corrente di 1 miliardo per l'anno 2015, di 2 miliardi per l'anno 2016 e di 3 miliardi di euro a decorrere dall'anno 2017, con corrispondente versamento al bilancio dello Stato.

Misure di finanza pubblica a carico dei Comuni	
Art. 14, co. 2, D.L. n. 78/2010	2.500,0
Art. 28, co. 3 e 7, D.L. n. 201/2011	1.510,0
Art. 16, co. 6, D.L. n. 95/2012	2.600,0
Art. 47, co. 8-13, D.L. n. 66/2014	563,4
Art. 1, co. 435, L. n. 190/2014	1.200,0

Più di recente, con la legge di bilancio 2021 (commi 849-853, legge n. 178/2020), ai fini del concorso alla finanza pubblica sono stati previsti interventi di **revisione della spesa** delle amministrazioni centrali e locali, in considerazione dei risparmi connessi alla riorganizzazione dei servizi attraverso la digitalizzazione e il potenziamento del lavoro agile. In particolare, il **comma 850** ha richiesto a **regioni**, province autonome, **comuni e province e città metropolitane** un **contributo alla finanza pubblica** pari a 196 milioni di euro per le regioni e le province autonome, **100 milioni di euro per i comuni** e a **50 milioni di euro per le province e le città metropolitane**, per ciascuno degli **anni dal 2023 al 2025**. Il successivo **D.L. n. 132 del 2023** (articolo 6- *ter*, commi 2-3) ha poi **soppresso** il contributo alla finanza pubblica a carico di comuni e delle province e città metropolitane per l'anno **2023**.

Da ultimo, la **legge di bilancio 2024** (Legge n. 213/2023, commi 533-535) ha previsto un ulteriore **concorso degli enti territoriali** al raggiungimento degli obiettivi programmatici di **finanza pubblica**, per un **ammontare annuo complessivo** pari a **600 milioni** di euro per ciascun anno **dal 2024 al 2028**. In particolare, il concorso dei **comuni** è fissato nella misura di **200 milioni** di euro annui. La norma prevede che il **contributo alla finanza pubblica** è **trattenuto** dal **Ministero dell'interno** a valere sulle somme spettanti a titolo di **Fondo di solidarietà comunale**.

Con la **legge di bilancio per il 2020**, la dotazione del Fondo è stata in parte **reintegrata** dei tagli subiti, con **risorse statali aggiuntive**, di carattere "verticale", espressamente destinate al sistema di perequazione.

In particolare, il comma 848 della legge di bilancio 2020 (legge n. 160/2019) ha disposto un incremento delle risorse del **Fondo di solidarietà comunale** - di 100 milioni di euro per il 2020, di 200 milioni di euro per il 2021, di 300 milioni di euro per il 2022, di 330 milioni di euro nel 2023 e di **560 milioni di euro a decorrere dal 2024** - al fine di garantire ai comuni il progressivo **reintegro** delle **risorse decurtate a titolo di concorso alla finanza pubblica negli anni 2014-2018**, ai sensi dell'articolo 47 del D.L. n. 66/2014 (il ristoro per l'anno 2023 è stato aumentato da 300 a 380 milioni dalla legge di bilancio 2023 (legge n. 197/2022)).

Le risorse integrative hanno **ricostituito**, nell'ambito della componente tradizionale del Fondo di solidarietà comunale, una quota di carattere "**verticale**" destinata a esigenze di correzione del sistema di perequazione, riavviando il percorso di attuazione del federalismo fiscale.

Con le successive due **leggi di bilancio per il 2021** (L. n. 178/2020) e **per il 2022** (L. n. 234/2021) sono stati **disposti** ulteriori importanti **incrementi** della dotazione annuale del Fondo di solidarietà comunale, destinati specificamente allo svolgimento di alcune **funzioni fondamentali in ambito sociale**, in particolare, al finanziamento e allo sviluppo dei **servizi sociali comunali**, al potenziamento degli **asili nido comunali** e al potenziamento del **trasporto scolastico di alunni con disabilità**.

Tali risorse aggiuntive sono state espressamente **vincolate al raggiungimento** di specifici livelli delle prestazioni o, in mancanza, di specifici "**obiettivi di servizio**", con l'attivazione di un **sistema di monitoraggio** e di rendicontazione dell'utilizzo delle risorse e, pertanto, di verifica del raggiungimento di livelli di servizi offerti, con la previsione del **recupero delle somme** che risultassero non destinate ad assicurare l'obiettivo stabilito.

Gli **importi incrementali** della dotazione del FSC, autorizzati dalle suindicate norme di bilancio 2021-2022, sono indicati nella tabella seguente:

Risorse aggiuntive Fondo Solidarietà Comunale (mln di euro)					
	Servizi sociali comuni RSO lett. d-quinquies)	Servizi sociali comuni Sardegna e Sicilia lett. d-quinquies)	Asili nido lett. d-sexies)	Trasporto disabili lett. d-octies)	Totale risorse
2021	215,9				215,9
2022	254,9	44	120	30	448,9
2023	299,9	52	175	50	576,9
2024	345,9	60	230	80	715,9
2025	390,9	68	300	100	858,9
2026	442,9	77	450	100	1.069,9
2027	501,9	87	1.100	120	1.808,9
2028	559,9	97	1.100	120	1.876,9
2029	618,9	107	1.100	120	1.945,9
dal 2030	650,9	113	1.100	120	1.983,9

Con la **legge di bilancio per il 2024** (commi 494-495, legge n. 213/2023), le predette **risorse aggiuntive** stanziata **a decorrere dal 2025** sono state **eliminate dal Fondo** di solidarietà comunale, in attuazione della [sentenza della Corte Costituzionale n. 71/2023](#), con la quale il giudice costituzionale ha invitato il legislatore, attraverso un **monito**, a intervenire tempestivamente sulla **disciplina del Fondo di solidarietà comunale**, al fine di **superare la presenza**, all'interno di quest'ultimo, di **componenti perequative speciali**, non riconducibili alla perequazione generale e non dirette a colmare le differenze di capacità fiscale tra gli enti comunali – come prescritto dall'articolo 119, terzo comma, Costituzione – bensì **vincolate** al raggiungimento di determinati livelli essenziali e obiettivi di servizio.

Le **risorse estrapolate** dal FSC (relative agli anni **dal 2025 al 2029** e parte di quelle del 2030) sono state **inserite nel nuovo "Fondo Speciale Equità Livello dei Servizi"**, istituito dal comma 496 della legge di bilancio 2024, espressamente destinato alla rimozione degli squilibri economici e sociali e a favorire l'effettivo esercizio dei diritti della persona (articolo 119, comma quinto, della Costituzione), *cf.* ultimo paragrafo del seguente tema.

Pertanto, la legge di bilancio per il 2024 (comma 494) ha pertanto provveduto a **ridefinire la dotazione annuale** del Fondo di solidarietà comunale (FSC) a partire **dall'anno 2025** in 6.760,6 milioni per gli anni dal 2025 al 2028, in 7.980,6 milioni per l'anno 2029, in 7.908,6 milioni per l'anno 2030, e in 8.672,5 milioni di euro annui a decorrere dall'anno 2031, **con una riduzione**, rispetto agli importi a legislazione vigente, di circa: **858,9 milioni per il 2025; 1.069,9 milioni per il 2026; 1.808,9 milioni per il 2027; 1.876,9 milioni per il 2028; 725,9 milioni per il 2029; 835,9 milioni per il 2030; 72 milioni** a decorrere dall'anno 2031.

Per l'anno **2024**, pertanto, le **risorse** destinate al finanziamento e allo sviluppo dei tre predetti servizi – servizi sociali comunali, asili nido comunali e trasporto di studenti disabili – **continueranno** a essere contenute all'interno della **dotazione del Fondo di solidarietà comunale**. Le modifiche apportate dalla legge di bilancio per il 2024, pur mantenendo ferme per il 2024 le disposizioni procedurali in materia di fissazione degli obiettivi di potenziamento dei predetti servizi e di fissazione delle modalità di monitoraggio dell'utilizzo delle predette risorse, eliminano ogni riferimento a procedure sanzionatorie e di recupero delle somme che, a seguito del monitoraggio, risultassero non destinate al raggiungimento dei predetti obiettivi di servizio.

Le risorse autorizzate dalle leggi di bilancio 2021 e 2022 **rientreranno** nel perimetro del **FSC** tra il 2029 e il 2031, **dopo il conseguimento** degli **obiettivi di servizio** in attuazione di quanto disposto dal nuovo Fondo Speciale Equità Livello dei Servizi, per concorrere al mantenimento dei livelli essenziali delle prestazioni (LEP), nei rispettivi campi di attività.

Le risorse sono così riassegnate:

- **1.100 milioni** a decorrere **dal 2029**, per il finanziamento dei livelli essenziali delle prestazioni relativi gli **asili nido**;
- **120 milioni** a decorrere **dal 2029**, per il finanziamento dei livelli essenziali delle prestazioni relativi al **trasporto degli alunni con disabilità**;

- **763,9 milioni** a decorrere dal **2031**, in proporzione ai fabbisogni standard approvati dalla Commissione tecnica per i fabbisogni standard entro il 30 settembre dell'anno precedente, per la **funzione servizi sociali**.

Si segnala, infine, in ordine alla effettiva dotazione finanziaria del Fondo di solidarietà comunale, che la **legge di bilancio 2024** (Legge n. 213/2023, commi 533-535) ha richiesto un **concorso degli enti territoriali** al raggiungimento degli obiettivi programmatici di **finanza pubblica** di un **ammontare annuo complessivo** pari a **600 milioni** di euro per ciascun anno **dal 2024 al 2028**, in considerazione delle esigenze di **contenimento della spesa pubblica** e nel rispetto dei principi di coordinamento della finanza pubblica, nelle more della definizione delle nuove regole della governance economica europea.

Il concorso dei **comuni** è fissato nella misura di **200 milioni** di euro **annui**. Il contributo è ripartito tra i singoli comuni in proporzione agli **impegni di spesa corrente**, al netto della spesa relativa alla missione 12, Diritti sociali, politiche sociali e famiglia - come risultanti dal rendiconto di gestione 2022 - e tenuto conto delle **risorse del PNRR assegnate** a ciascun ente alla data del **31 dicembre 2023**, così come risultanti dal sistema informativo REGIS. Sono esclusi dal concorso gli enti locali in dissesto finanziario o in procedura di riequilibrio finanziario.

La norma prevede che il **contributo alla finanza pubblica** è **trattenuto dal Ministero dell'interno** a valere sulle somme spettanti a titolo di **Fondo di solidarietà comunale**.

I criteri di riparto del Fondo

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 le 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 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**. Si ricorda, infatti, che il nuovo 'Fondo Speciale Equità Livello dei Servizi', previsto dalla legge di bilancio 2024, in attuazione della [Sentenza della Corte costituzionale n. 71 del 2023](#), che stralcia dette quote finalizzate dal Fondo di solidarietà comunale, entrerà in vigore solo a partire dal 2025. Ancora per il 2024, pertanto, esse continueranno a costituire specifiche voci aggiuntive del Fondo.

In base alla normativa vigente (art. 1, comma 451, legge n. 232/2016), il **riparto** del Fondo del Fondo di solidarietà è adottato con **Decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri**, da emanare entro il 31 ottobre dell'anno precedente a quello di riferimento, su proposta del Ministro dell'economia e 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 è altresì richiesto, 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).

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

Per la ripartizione del Fondo di solidarietà comunale **per l'anno 2024, l'Accordo** in sede di Conferenza Stato-città ed autonomie locali **non è stato raggiunto**.

Nella [seduta dell'8 novembre](#), appositamente convocata in seduta straordinaria, la Conferenza Stato-città non ha espresso parere favorevole sullo schema di decreto ministeriale che definisce i criteri di riparto del Fondo di solidarietà comunale 2024 tra i comuni delle regioni a statuto ordinario, per il 30% secondo il criterio della compensazione delle risorse storiche e per il restante 70%, secondo il criterio perequativo, in base alla differenza tra fabbisogni standard e capacità fiscali.

La Conferenza Stato-città ha, infatti, ha preso atto del **parere negativo espresso all'ANCI** - cui ha aderito anche l'UPI - sui criteri di riparto del FSC 2024, come descritti nella Nota metodologica trasmessa dal Ministero dell'interno ed approvata dalla Commissione tecnica per i fabbisogni standard nella seduta del 27 ottobre 2023.

In particolare, l'Anci (cfr. la [Nota](#) dell'11 marzo 2024), ha rappresentato di non poter esprimere l'accordo, segnalando l'insostenibilità di un sistema perequativo che non preveda l'inserimento di risorse statali ai fini di una perequazione verticale. Ricorda che le risorse perequative non devono avere vincoli di destinazione, e che attualmente la parte ordinaria del FSC è alimentata esclusivamente dalla trattenuta sull'IMU comunale. Evidenzia che le metodologie di calcolo dei fabbisogni del FSC non considerano il contesto socio-economico e gli attuali scenari, caratterizzati dall'aumento dell'inflazione, dagli oneri del rinnovo dei contratti che superano il miliardo di euro, dalla circostanza che i servizi sociali comunali sono sottoposti a tensioni crescenti. A ciò si aggiunge la previsione, nella legge di bilancio per il 2024, di un ulteriore contributo alla finanza pubblica - pari a 200 milioni di euro a carico dei comuni e a 50 milioni di euro a carico di città metropolitane e province per ciascuno degli anni dal 2024 al 2028 - per un totale di 900 milioni di euro.

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 **ristoro 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 **ristoro** 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\)](#)).

Per l'anno 2024, la **quota ristorativa**, ripartita tra gli enti per il ristoro del minor gettito afferente alle agevolazioni IMU/TASI, è **pari a 3.817,9 milioni** di euro.

La quota "tradizionale" destinata al riequilibrio delle risorse storiche e alla perequazione

La **componente c.d. tradizionale** del Fondo è quella destinata al **riequilibrio delle risorse storiche**, 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 ([comma 449, lett. c\) e d\)](#)).

Per i **comuni delle RSO**, questa componente viene ripartita in **due quote**: la prima quota è ripartita secondo il **criterio di compensazione** delle risorse storiche; la seconda quota è ripartita secondo **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.

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.

Per i comuni delle **Regioni Siciliana e Sardegna**, il riparto del Fondo di solidarietà comunale si basa esclusivamente sul criterio della compensazione delle **risorse storiche**.

Si ricorda, infatti, che l'applicazione dei criteri perequativi riguarda i **solli comuni delle regioni a statuto ordinario**. Per i comuni della Regione Siciliana e della 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.

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).

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](#))). Tale progressione del sistema di perequazione è stata peraltro interrotta dalla **legge di bilancio per il 2019** ([art. 1, comma 921, legge n. 145/2018](#)), la quale ha determinato una **sospensione dell'incremento della perequazione nel 2019** (mantenendola al 45 per cento), 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 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).

Per il **2024**, la quota da ripartire secondo il **criterio perequativo** corrisponde al **70%** della predetta dotazione.

Ai fini dell'applicazione dei criteri perequativi, per il calcolo della differenza tra fabbisogni standard e capacità fiscali, si applica la metodologia proposta dalla Commissione tecnica fabbisogni standard (CTFS) per la **neutralizzazione** degli effetti generati dalla **componente rifiuti** (richiesta dall'[articolo 57, comma 1, del D.L. n. 124/2019](#)). La metodologia prevede che la funzione rifiuti venga esclusa, contemporaneamente, dalla composizione del coefficiente di riparto sia dei fabbisogni standard che della capacità fiscale.

Si rammenta 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 che 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**.

Il percorso perequativo, sebbene meno rapido, è stato reso tuttavia **più incisivo**, attraverso l'aumento delle risorse oggetto di perequazione.

Con il [D.L. n. 124/2019](#) è stata infatti stabilita una progressione anche della **capacità fiscale perequabile** (c.d. **target perequativo**), fino ad allora applicata nella misura del 50% dell'ammontare complessivo della capacità fiscale da perequare.

A partire dal 50% applicato nel 2019, il "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**.

In sostanza, dall'anno 2029 la quota del Fondo di solidarietà comunale distribuita in base a fabbisogni standard 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**.

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 sia stata pari al 50% del totale, mentre la restante metà è rimasta regolata dal criterio di invarianza delle risorse storiche attribuite a ciascun ente.

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

Per l'anno 2024, in base alla **Nota metodologica** sulle modalità di riparto del Fondo, la dotazione della componente tradizionale è così ripartita:

- per i **comuni delle RSO**, la quota ordinaria di **1.906 milioni** di euro è distinta in: a) **564,1 mln** di euro (corrispondente al **30% della componente ordinaria**) ripartiti secondo il criterio della **compensazione delle risorse storiche**; b) **1.341,3 mln** di euro (**70% della dotazione**), distribuiti in base alla **differenza tra capacità fiscali e fabbisogni standard**, comprensivi del correttivo che assegna 25 mln. di euro alle variazioni negative dovute al meccanismo perequativo (*cf. il paragrafo seguente*);

- per i comuni della **Regione Siciliana** e della **Sardegna** la dotazione ordinaria ammonta a **467 milioni** di euro e segue il criterio di compensazione delle **risorse storiche**.

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.

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. Il 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 **sistematizzato** dall'art. 1, **comma 450**, della **legge n. 232/2016**: esso si attiva nel caso in cui i criteri perequativi di riparto determinano una **variazione percentuale**, in aumento e in diminuzione, della dotazione netta del Fondo attribuita a ciascun comune, in rapporto alle **risorse storiche** di

riferimento, superiore/inferiore ad una certa percentuale (fissata 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.

Il correttivo consiste, in sostanza, 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.

Un **secondo correttivo** del meccanismo perequativo - introdotto dal [D.L. n. 50/2017](#) - prevede l'**attribuzione** di un apposito accantonamento costituito nel FSC, nel limite massimo di **25 milioni** di euro annui, a favore degli enti che presentano, anche **dopo l'applicazione del primo correttivo** previsto dal citato comma 450, variazioni negative rispetto all'anno precedente. Tale ripartizione è effettuata in misura proporzionale ai differenziali negativi (comma 449, lettera d-bis), della legge n. 232/2016).

L'applicazione del suddetto correttivo, originariamente previsto per gli anni dal 2018 al 2021, è stato **esteso a regime** dall'articolo 3, comma 5, del **D.L. n. 228/2021** (cd. proroga termini).

Un **correttivo specifico** è stato previsto dal [D.L. n. 124/2019](#) (art. 57, comma 1-bis) in favore dei **piccoli comuni** con popolazione inferiore a 5.000 abitanti, che presentano, successivamente al riparto e ai predetti correttivi, ancora un valore negativo del Fondo di solidarietà, ai quali è destinata una quota del FSC, nel limite massimo di **5,5 milioni** di euro a decorrere dal 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 50.000 euro per ciascun comune (comma 449, lettera d-ter).

A **esigenze di correzione** nel riparto del FSC sono, infine, destinate le risorse incrementalmente assegnate al Fondo di solidarietà comunale dalla **legge di bilancio per il 2020** (comma 849, legge n. 160/2019), quale **reintegro** delle somme a suo tempo decurtate al Fondo a titolo di **concorso alla finanza pubblica**, ai sensi dell'[art. 47 del D.L. n. 66/2014](#).

Tali risorse incrementalmente, **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**, sono 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 (comma 449, lettera d-quater). Per l'anno **2023**, l'importo è stato **integrato di 50 milioni** di euro dall'articolo 1, comma 774, lett. b), legge 29 dicembre 2022, n. 197 (legge di bilancio per il 2023), per un complesso di risorse a garanzia della perequazione nel 2023 di 380 milioni di euro.

Per l'anno **2024 il riparto dei 560 milioni di euro** ha seguito le medesime modalità dello scorso anno, innanzitutto suddividendo l'importo tra i due comparti - comuni delle RSO e comuni delle Regioni a Statuto Speciale (Sicilia e Sardegna), in base al relativo peso percentuale nella distribuzione del taglio risorse a suo tempo effettuato.

Ai **comuni di Sicilia e Sardegna**, che registrano un'incidenza complessiva sul taglio di risorse del 10,76%, è stato attribuito un importo di circa **60,3 milioni**, mentre ai **comuni delle RSO** è stato destinato un importo pari a **499,7 milioni** (corrispondente all'89,24%).

Per i comuni di **Sicilia e Sardegna**, che non partecipano al meccanismo perequativo, i 60,3 milioni sono stati ripartiti **in proporzione** alle riduzioni subite dagli enti per effetto del citato articolo 47 del D.L. n. 66/2014, **recuperando così il 100% del taglio** a suo tempo operato

Per i **comuni delle RSO**, l'importo di 499,7 milioni è stato assegnato secondo **due criteri** di attribuzione: il primo collegato al **taglio a suo tempo** subito da ciascun ente per effetto del D.L. n. 66/2014 (per circa 167 milioni), che va a compensare il 33% del taglio subito; il secondo diretto invece a **compensare** i comuni che abbiano subito una **riduzione di risorse** tra un anno e l'altro, tenuto conto del progressivo incremento del meccanismo perequativo (per 332,8 milioni), con una copertura totale delle differenze negative.

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

La **dotazione del Fondo** di solidarietà comunale, a decorrere **dal 2021**, è stata **incrementata** dalla **legge di bilancio per il 2021** (art. 1, comma 791-792, legge n. 178/2020), al fine di

destinare risorse aggiuntive ai comuni per il **finanziamento dei servizi sociali comunali, il potenziamento degli asili nido comunali e per il trasporto scolastico di alunni con disabilità**. Tali risorse, **integrate** dalla successiva **legge di bilancio per il 2022** (commi 563 e 172, legge n. 234/2021), sono attribuite ai singoli comuni in base ai **coefficienti di riparto** per la **funzione sociale** utilizzati per la determinazione dei **fabbisogni standard** nell'anno corrispondente (comma 449, lettere *d-quinquies*), *d-sexies*) e *d-opties*).

Per i comuni con un livello di spesa storica inferiore al corrispondente valore del fabbisogno standard monetario (cd. Comuni sotto-obiettivo), le risorse aggiuntive sono vincolate all'incremento della spesa nella misura sufficiente al raggiungimento del rispettivo fabbisogno standard monetario. Per assicurare che le risorse vengano effettivamente destinate al potenziamento dei predetti servizi, le norme prevedono la determinazione di **"obiettivi di servizio"** e l'attivazione di un sistema di **monitoraggio e di rendicontazione** dell'utilizzo delle risorse e di verifica del raggiungimento dei livelli di servizi offerti.

Le risorse integrative assegnate sono **recuperate** a valere sul Fondo di solidarietà comunale nel caso in cui, a seguito del monitoraggio, risultassero **non destinate** ad assicurare il livello dei servizi definiti sulla base degli obiettivi di servizio.

Come già sopra ricordato, a seguito della **sentenza della Corte costituzionale n. 71 del 2023**, che ha determinato una **separazione** tra le componenti **"ordinarie"** del Fondo e le risorse aggiuntive **vincolate** per il potenziamento dei servizi di rilevanza sociale (Servizi sociali, asili nido, trasporto scolastico studenti con disabilità), queste **risorse aggiuntive**, a partire **dall'anno 2025**, sono state scorporate dal FSC e inserite nel nuovo **"Fondo Speciale Equità Livello dei Servizi"**, ai sensi dei commi 495-496 della legge di bilancio 2024 (legge n. 132/2023), esplicitamente finalizzato alla rimozione degli squilibri economici e sociali e destinato a favorire l'effettivo esercizio dei diritti della persona (articolo 119, comma quinto, della Costituzione), vedi ultimo paragrafo del presente tema. Tali risorse rientreranno nel perimetro del FSC tra il 2029 e il 2031, secondo gli importi definiti dalla legge di bilancio 2024.

E' stata altresì **abolita** la disciplina di **recupero delle somme** non utilizzate per il raggiungimento degli obiettivi di servizio finora vigente nel quadro del FSC.

Sulla questione, la Corte - pur dichiarando inammissibili le questioni di legittimità costituzionale promosse dalla Regione Liguria, riguardo alle norme che rifinanziano il fondo di solidarietà comunale apponendo vincoli di destinazione (art. 1, commi 172, 174, 563 e 564 della legge n. 234/2021) - ha sottolineato l'anomalia costituita dalla presenza, all'interno del FSC, in aggiunta alla tradizionale **perequazione ordinaria** – strutturata secondo i canoni del **terzo comma dell'art. 119 Cost.** e, quindi, senza alcun vincolo di destinazione, in conformità alla valorizzazione dell'autonomia finanziaria disposta dal comma terzo medesimo – di una **componente perequativa speciale**, progressivamente introdotta, a partire dal 2021, "non più diretta a colmare le differenze di capacità fiscale, ma vincolata a raggiungere determinati livelli essenziali e obiettivi di servizio", che presenta "caratteri tipicamente **ricinducibili al quinto comma** dell'art. 119 Cost., il quale prevede la possibilità per lo Stato di effettuare «interventi speciali», diretti soltanto a determinati enti territoriali, assegnando «risorse aggiuntive» con un vincolo di destinazione, quando lo richiedano, per quanto qui interessa, «la coesione e la solidarietà sociale», la rimozione di «squilibri economici e sociali», o infine, «l'effettivo esercizio dei diritti della persona» (ex multis, sulle caratteristiche della perequazione di cui al quinto comma dell'art. 119 Cost., da ultimo, sentenza n. 123 del 2022)".

La Corte ha stigmatizzato la coesistenza nel FSC di componenti perequative riconducibili anche al quinto comma dell'art. 119 Cost., considerandola "un'ibridazione estranea al disegno costituzionale dell'autonomia finanziaria, il quale, a tutela dell'autonomia degli enti territoriali, mantiene necessariamente distinte le due forme di perequazione", e chiarendo, dunque, che "nell'unico fondo perequativo relativo ai comuni storicamente esistente ai sensi dell'art. 119, terzo comma, Cost., non possano innestarsi componenti perequative riconducibili al quinto comma della medesima disposizione, che devono, invece, trovare distinta, apposita e trasparente collocazione in altri fondi a ciò dedicati, con tutte le conseguenti implicazioni, anche in termini di rispetto, quando necessario, degli ambiti di competenza regionali".

La Corte ha invitato quindi il legislatore a intervenire tempestivamente per superare questa " **soluzione perequativa ibrida** che **non è coerente con il disegno costituzionale** dell'autonomia finanziaria di cui all'art. 119 Cost."

Nella tabella che segue sono riportati i rifinanziamenti **destinati** allo sviluppo dei servizi **sociali** comunali di cui alla lettera *d-quinquies*), agli **asili nido** di cui alla lettera *d-sexies*), al **trasporto studenti disabili** di cui alla lettera *d-octies*), del comma 449 della legge n. 232 del 2016 che per gli **anni dal 2021 al 2024** sono gestiti secondo le disposizioni del Fondo di solidarietà comunale.

Le risorse stanziare per gli anni successivi sono state estrapolate dal FSC e confluite nel nuovo Fondo speciale Equità Livello dei Servizi (*cf.* il paragrafo successivo).

Risorse aggiuntive Fondo Solidarietà Comunale (mln di euro)					
Comma 449, L. 232/2016	Servizi sociali comuni RSO	Servizi sociali comuni Sardegna e Sicilia	Asili nido	Trasporto disabili	Totale risorse
2021	215,9	-	-		215,9
2022	254,9	44	120	30	448,9
2023	299,9	52	175	50	576,9
2024	345,9	60	230	80	715,9

Per l'anno **2024**, dunque, le **risorse** destinate al finanziamento e allo sviluppo dei tre predetti servizi – servizi sociali comunali, asili nido comunali e trasporto di studenti disabili – **continueranno** a essere contenute all'interno della **dotazione del Fondo di solidarietà comunale**. Tuttavia mentre **permangono** le **disposizioni procedurali** in materia di fissazione degli **obiettivi di potenziamento** dei predetti **servizi** e di fissazione delle **modalità di monitoraggio** dell'utilizzo delle predette risorse, **viene meno** ogni riferimento a **procedure sanzionatorie e di recupero delle somme** che, a seguito del monitoraggio, risultassero non destinate al raggiungimento dei predetti obiettivi di servizio.

Nel dettaglio:

- i contributi destinati al finanziamento e allo sviluppo dei **servizi sociali comunali** svolti, in forma singola o associata, dai **comuni delle RSO** (art. 1, comma 792, legge n. 178/2020) sono **ripartiti in proporzione** del rispettivo coefficiente di riparto del **fabbisogno standard** calcolato per la funzione "Servizi sociali", approvato dalla Commissione tecnica per i fabbisogni standard, in modo che venga gradualmente **raggiunto entro il 2026** l'obiettivo di servizio di un **rapporto tra assistenti sociali** impiegati nei servizi sociali territoriali e **popolazione residente pari a 1 a 6.500**. Gli obiettivi di servizio e le modalità di monitoraggio delle risorse sono stabilite 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, 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).
 - Con i **D.P.C.M. 1 luglio 2021** e **13 ottobre 2022** sono stati definiti 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, rispettivamente per il 2021 e il 2022, prevedendo, in particolare, che il raggiungimento dell'obiettivo di servizio deve essere certificato attraverso la compilazione di una apposita **scheda di monitoraggio**, da allegare al rendiconto annuale dell'ente e trasmettere a SOSE S.p.a. entro il 31 maggio 2022, in modalità esclusivamente telematica.
 - **Per il 2023**, per i comuni con un livello di spesa (spesa storica) inferiore al corrispondente valore del fabbisogno standard monetario (cd. Comuni sotto-obiettivo), le risorse aggiuntive per lo sviluppo dei servizi sociali previste per il 2023 sono vincolate all'incremento della spesa nella misura sufficiente al raggiungimento del rispettivo fabbisogno standard monetario. Pertanto, ai Comuni sotto-obiettivo è richiesto di rendicontare l'utilizzo delle risorse aggiuntive assegnate per lo sviluppo dei servizi sociali, secondo le modalità definite nella [Nota metodologica - Obiettivi di servizio per i servizi sociali e modalità di monitoraggio e di rendicontazione delle risorse aggiuntive per i Comuni delle RSO \(Anno 2023\)](#) – Allegato Obiettivi di Servizio Sociale – RSO, approvata dalla Commissione tecnica per i fabbisogni standard il 16 maggio 2023;
 - **Per il 2024**, il riparto è stato effettuato sulla base della [Nota metodologica - Obiettivi di servizio per i servizi sociali e modalità di monitoraggio e di rendicontazione delle risorse aggiuntive per i Comuni delle Regioni a Statuto Ordinario \(Allegato 1 – Comuni RSO\)](#) approvato a marzo 2024.
- i contributi destinati al finanziamento e allo sviluppo dei **servizi sociali** svolti dai **comuni della Regione siciliana e della regione Sardegna** (art. 1, comma 563, legge n. 234/2021) sono **ripartiti 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 (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 **l'anno 2023**, le risorse aggiuntive per i Comuni della Regione siciliana e della Regione Sardegna (**52 milioni**) sono state ripartite con il [D.M. interno 7 luglio 2023](#), sulla base degli obiettivi di servizio e modalità di monitoraggio e di rendicontazione definiti nella [Nota metodologica](#) approvata dalla Commissione tecnica per i fabbisogni standard il 16 maggio 2023 ([Allegato 1 - Comuni della regione Sicilina](#), [Allegato 2 - Comuni della regione Sardegna](#));
 - Per **l'anno 2024**, il riparto è stato effettuato con il [D.M. 18 gennaio 2024](#), sulla base della [Nota metodologica - Obiettivi di servizio per i servizi sociali e modalità di monitoraggio e rendicontazione delle risorse aggiuntive per i Comuni della Regione Sicilia e della Regione Sardegna \(Allegato 1 – Comuni Regione Sicilia – Allegato 2 – Comuni Regione Sardegna\)](#).
- i contributi destinati al potenziamento degli **asili nido** (art. 1, comma 792, legge n. 178/2020, e art. 1, comma 172, legge n. 234/2021) 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 del Ministro dell'interno**, 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**.
 - Per **l'anno 2023**, gli [obiettivi di servizio asili nido](#) e le modalità di monitoraggio per la definizione del livello dei servizi offerto per il 2023 sono definiti nella [Nota metodologica](#) approvata dalla CTFS il 27 febbraio 2023, ed il riparto è stato effettuato con il [D.M. 26 aprile 2023](#);
 - Per **l'anno 2024**, gli [Obiettivi di servizio asili nido e le modalità di monitoraggio per la definizione del livello dei servizi offerto per il 2024](#) sono stati definiti a novembre 2023 (per il riparto dei 230 milioni, *cf.* il Comunicato del Ministero dell'interno del 21 dicembre 2023).
 - la quota delle risorse del Fondo di solidarietà comunale destinata ai comuni delle regioni a statuto ordinario e della Regione siciliana e della regione Sardegna, finalizzata **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** (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, ai sensi dell'art. 1, comma 174, legge n. 234/2021) è ripartita tenendo conto dei costi standard relativi alla componente trasporto disabili della funzione "Istruzione pubblica".
Fino alla definizione dei LEP, 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** per incrementare le prestazioni in materia di trasporto scolastico di studenti disabili è stato definito con il [D.M. Interno 30 maggio 2022](#).

- Per l'anno **2023**, gli [obiettivi di servizio del trasporto scolastico di studenti disabili](#) e le modalità di monitoraggio per la definizione del livello dei servizi offerto per il 2023 sono definiti nella [Nota metodologica](#) approvata dalla CTFS il 27 febbraio 2023. Il riparto di 50 milioni di euro ai comuni beneficiari è stato effettuato con il [D.M. 17 maggio 2023](#).
- Per l'anno **2024**, le risorse (80 milioni) sono state ripartite con [D.M. 10 gennaio 2024](#), sulla base della [Nota metodologica Obiettivi di servizio trasporto scolastico di studenti disabili e modalità di monitoraggio per la definizione del livello dei servizi offerto per il 2024](#).

Il Fondo Speciale Equità Livello dei Servizi

I **commi 496-501** della legge di bilancio per il 2024 (legge n. 132/2023) istituiscono, nello stato di previsione del **Ministero dell'interno**, il **Fondo speciale** per la **rimozione degli squilibri economici e sociali** e per favorire l'**effettivo esercizio dei diritti della persona**, denominato **Fondo Speciale Equità Livello dei Servizi**.

Il Fondo - come più volte ricordato nel paragrafo precedente - è istituito in esplicita attuazione della [sentenza della Corte costituzionale n. 71 del 2023](#), con la quale il giudice costituzionale ha invitato il legislatore, attraverso un **monito**, a intervenire tempestivamente sulla **disciplina del Fondo di solidarietà comunale**, al fine di **superare la presenza**, all'interno di quest'ultimo, di **componenti perequative speciali**, non riconducibili alla perequazione generale e non dirette a colmare le differenze di capacità fiscale tra gli enti comunali – come prescritto dall'articolo 119, terzo comma, Costituzione – bensì **vincolate** al raggiungimento di determinati livelli essenziali e obiettivi di servizio.

La **dotazione** del nuovo Fondo corrisponde, sostanzialmente, per ciascuna annualità, alle riduzioni delle risorse previste sul Fondo di solidarietà comunale dai commi 494-495 della medesima legge di bilancio, mantenendo le **finalità** cui sono destinate le relative risorse, i cui beneficiari sono i **comuni delle Regioni a statuto ordinario** e i comuni della **Regione siciliana** e della **Regione Sardegna**.

La **dotazione** del Fondo è dunque determinata in:

Anno	Servizi sociali comunali	Asili nido	Trasporto studenti disabili	Fondo Equità Livello Servizi
2025	458,9	300,0	100	858,9
2026	519,9	450	100	1.069,9
2027	588,9	1.100	120	1.808,9
2028	656,9	1.100	120	1.876,9
2029	725,9	-	-	725,9
2030	763,9	-	-	763,9

Più specificamente:

a) le **risorse del nuovo Fondo** destinate al finanziamento dei **servizi sociali comunali** svolti in forma singola o associata dai **comuni delle regioni a statuto ordinario**, nonché dai **comuni della Regione siciliana** e della **Regione Sardegna** sono **stanziati fino al 2030**, a fronte del raggiungimento di un **obiettivo di servizio**, in termini di rapporto tra assistenti sociali impiegati nei servizi sociali territoriali e popolazione residente, **da raggiungere entro il 2026**;

b) le **risorse del Fondo** destinate all'incremento dei **posti negli asili nido** (sia nei comuni delle RSO che nei comuni della regione Siciliana e della Sardegna) sono **stanziati fino al 2028**, a fronte di un **obiettivo di servizio** fissato nel raggiungimento, **entro il 2027**, di un **numero dei posti equivalenti**, in termini di costo standard, al servizio a tempo pieno dei nidi, in proporzione alla popolazione ricompresa nella fascia di età da 3 a 36 mesi, pari al 33 per cento su **base locale**;

c) le **risorse del Fondo** destinate al potenziamento del servizio di **trasporto scolastico di studenti disabili** frequentanti la **scuola dell'infanzia**, la **scuola primaria** e la **scuola secondaria di primo grado**, nei comuni delle RSO e nei comuni della regione Siciliana e della Sardegna, sono **stanziati fino al 2028**, rinviando, **fino alla definizione dei LEP** nella suddetta materia, la determinazione degli **obiettivi** di incremento della percentuale di studenti disabili trasportati da conseguire mediante l'utilizzo di tali risorse al **decreto del Ministro dell'interno** cui è demandato il **riparto** di tale quota di risorse del nuovo Fondo

Il **Fondo** si esaurisce a decorrere **dall'anno 2031**, data fissata per il **raggiungimento dei livelli essenziali delle prestazioni per tutte e tre le funzioni** cui sono destinate le risorse.

La legge di bilancio 2024 prevede, infatti, che il **Fondo di solidarietà comunale** sia **rifinanziato**, a decorrere **dal 2029**, in misura pari a **1,1 miliardi** di euro annui per il finanziamento dei LEP relativi agli **asili nido**, e in misura pari a **120 milioni** di euro annui per il finanziamento dei LEP relativi al **trasporto degli alunni con disabilità**, nonché che il medesimo FSC sia rifinanziato, a decorrere **dal 2031**, in misura pari a circa **763,9 milioni** di euro annui per il finanziamento dei **servizi sociali comunali**.

La **riconfluenza delle risorse** destinate al finanziamento dei LEP in queste tre materie **all'interno del FSC**, rispettivamente dal 2029 e dal 2031, si giustifica – come riporta la **Relazione illustrativa** della legge di bilancio 2024 – in ragione del fatto che, **una volta conseguiti**, da parte di tutti i comuni, gli **obiettivi di servizio** – determinati ai sensi di quanto previsto dall'art. 84 in esame – cui è **vincolata** la **destinazione** delle risorse del nuovo **Fondo Speciale Equità Livello dei Servizi**, le suddette risorse "*perdono la loro natura di interventi speciali da inquadrare nel comma quinto dell'articolo 119 della Costituzione*", potendo riconfluire, dunque, all'interno del FSC, destinato alla perequazione generale dei comuni, in attuazione del terzo comma dell'articolo 119 della Costituzione.

Nel periodo di funzionamento del Fondo speciale, il regime sanzionatorio viene modificato con l'attivazione di un potere surrogatorio del Ministero dell'interno in caso di **mancato raggiungimento degli obiettivi annuali**, attraverso la nomina del sindaco come commissario.

In particolare, le norme prevedono nel caso in cui, **a seguito del monitoraggio**, risulti il **mancato raggiungimento degli obiettivi** assegnati, la **Società Soluzioni per il sistema economico – SOSE S.p.A.** invita l'ente ad **adempiere o a giustificare** le motivazioni del **mancato raggiungimento dell'obiettivo** entro e **non oltre i 30 giorni successivi**. Qualora, decorsi inutilmente i 30 giorni, **perduri l'inadempimento**, la Società Soluzioni per il sistema economico – SOSE S.p.A. trasmette specifica **comunicazione al Ministero dell'interno** che provvede con **proprio decreto** al **commissariamento dell'ente** o al **recupero delle somme**, nel caso in cui il comune certifichi l'assenza di utenti potenziali nell'anno di riferimento.

Entro i 30 giorni successivi alla comunicazione effettuata da SOSE S.p.A. al **Ministero dell'interno**, quest'ultimo provvede alla **nomina di un commissario**, individuato nel **Sindaco pro tempore del comune inadempiente**. Il commissario è nominato a titolo gratuito e deve provvedere all'**invio della certificazione nei 30 giorni successivi alla nomina**.

Nel caso **non sia stato raggiunto l'obiettivo di servizio** assegnato, il **commissario** è tenuto ad **attivarsi** affinché questo e/o il livello essenziale delle prestazioni venga garantito. Nel caso in cui **perduri l'inadempimento** da parte dell'ente, il **Ministero dell'interno nomina**, con successivo decreto, un **commissario su designazione del Prefetto**. Le **somme erogate a ciascun comune beneficiario restano nella disponibilità** di quest'ultimo, a seguito della nomina del commissario, per essere **destinate alle medesime finalità** originarie.

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 assegnazioni. In tal caso, le **risorse erogate** vengono **recuperate** in favore del **bilancio dello Stato**, per essere **riassegnate al Fondo Speciale Equità Livello dei Servizi**.

La sentenza della Corte costituzionale n. 71 del 2023

La **Corte costituzionale**, con la **sentenza n. 71 del 2023**, ha dichiarato **inammissibili** le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 1, **commi 172, 174, 563 e 564**, della **legge 30 dicembre 2021, n. 234** (legge di bilancio per il 2022), sollevate dalla regione Liguria in riferimento agli artt. 5 e 119, primo, terzo, quarto e quinto comma, della Costituzione.

Il contenuto delle disposizioni impugnate

Le norme impugnate **incrementano la dotazione** del **Fondo di solidarietà comunale** con somme **destinate** specificamente al **finanziamento delle funzioni fondamentali dei comuni in ambito sociale**, finalizzate, in particolare, 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 (comma 563) e al potenziamento degli **asili nido** (comma 172), 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** (comma 174). Tali **risorse**, inserite nell'ambito del Fondo di solidarietà comunale dalla legge di bilancio per il 2021 ed integrate dalla legge di bilancio per il 2022, sono state **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" e "Istruzione"**.

Per assicurare che le **risorse aggiuntive** siano **effettivamente destinate** dai comuni al **potenziamento dei predetti servizi**, le norme impugnate hanno previsto, inoltre, **specifici obiettivi di servizio** e l'attivazione di un **sistema di monitoraggio e di rendicontazione** dell'utilizzo delle risorse e di verifica del raggiungimento di determinati livelli di servizi offerti. Le **risorse** integrative assegnate con il vincolo di destinazione sono **recuperate**, a valere sul Fondo di solidarietà comunale, nel caso in cui, a seguito del monitoraggio, risultassero **non destinate** ad assicurare il livello dei servizi definiti sulla base degli **obiettivi di servizio**.

Le questioni di legittimità costituzionale sollevate

Le questioni di legittimità costituzionale sollevate, in via principale, dalla regione Liguria hanno evidenziato come le disposizioni oggetto di impugnazione intervengano sulla disciplina del Fondo di solidarietà comunale incrementandone la dotazione, ma **assoggettando le risorse statali aggiuntive a specifici vincoli di destinazione**, legati alla **realizzazione** di specifici **obiettivi di servizio**, in maniera **incoerente** con la **disciplina costituzionale degli strumenti di perequazione**, cui dovrebbero essere destinate le risorse aggiuntive statali.

Con il ricorso alla Corte, la regione ha chiesto, quindi, l'eliminazione dei vincoli di destinazione imposti alle maggiori risorse stanziare a valere sul Fondo di solidarietà comunale, dovendo tali somme aggiuntive essere destinate alla perequazione generale e verticale operata dallo Stato, e ripartite tra i comuni, quindi, in base alla differenza tra le capacità fiscali e i fabbisogni standard, come approvati dalla Commissione tecnica per i fabbisogni standard. Sarebbe questo infatti, ad avviso della regione ricorrente, il criterio di riparto delle risorse della perequazione stabilito dall'**articolo 119, terzo comma Cost.**, a norma del quale "**La legge dello Stato istituisce un fondo perequativo, senza vincoli di destinazione, per i territori con minore capacità fiscale per abitante**"; criterio poi declinato dal legislatore ordinario nell'articolo 1, comma 449, lettera c), della legge n. 232 del 2016 (legge di bilancio 2017).

La decisione della Corte e il monito al legislatore

La Corte ha dichiarato **inammissibili** le **questioni** di legittimità costituzionale promosse dalla regione Liguria riguardo alle norme che rifinanziano il fondo di solidarietà comunale apponendo vincoli di destinazione, in considerazione del variegato e plurale «**ventaglio di soluzioni**» potenzialmente idonee a rimediare al *vulnus* alla Costituzione prodotto.

La Corte ha, però, ritenuto opportuno rivolgere un deciso **monito al legislatore** per un **urgente intervento di riforma**, in quanto una **soluzione perequativa ibrida non è coerente con l'art. 119 Cost.**

La Corte, in particolare, ha **stigmatizzato l'introduzione**, a partire dal **2021**, all'interno del **Fondo di solidarietà comunale**, di una **coesistenza** delle risorse riconducibili alla tradizionale **perequazione ordinaria** – strutturata, in base al citato art. 119, terzo comma, Cost., **senza alcun vincolo di destinazione**, in conformità alla valorizzazione dell'**autonomia finanziaria degli enti locali** costituzionalmente riconosciuta e garantita – e di **componenti perequative speciali**, riconducibili al **quinto comma dell'art. 119 Cost.**, il quale prevede la possibilità, per lo Stato, di effettuare "**interventi speciali**", diretti soltanto a determinati enti territoriali, assegnando "**risorse aggiuntive**" con **vincolo di destinazione**, quando lo richiedano la coesione e la solidarietà sociale, la **rimozione di squilibri economici e sociali** o **l'effettivo esercizio dei diritti della persona**.

Questa seconda tipologia di componenti perequative all'interno del Fondo di solidarietà comunale configura un finanziamento diretto non più a colmare le differenze di capacità fiscale tra enti locali, bensì al raggiungimento di determinati livelli essenziali e obiettivi di servizio in specifiche funzioni fondamentali.

La Corte ha quindi ritenuto una siffatta ripartizione del FSC "**un'ibridazione estranea al disegno costituzionale dell'autonomia finanziaria, il quale, a tutela dell'autonomia degli enti territoriali, mantiene necessariamente distinte le due forme di perequazione**". Sicché, conclude la Corte, "**nell'unico fondo perequativo relativo ai comuni storicamente esistente ai sensi dell'art. 119, terzo comma, Cost., non possono innestarsi componenti perequative riconducibili al quinto comma della medesima disposizione, che devono, invece, trovare distinta, apposita e trasparente allocazione in altri fondi a ciò dedicati, con tutte le conseguenti implicazioni, anche in termini di rispetto, quando necessario, degli ambiti di competenza regionali**".

la **Società Soluzioni per il sistema economico – SOSE S.p.A.** invita l'ente ad **adempiere o a giustificare** le motivazioni del **mancato raggiungimento dell'obiettivo** entro e **non oltre i 30 giorni successivi**. Qualora, decorsi inutilmente i 30 giorni, **perduri l'inadempimento**, la Società Soluzioni per il sistema economico – SOSE S.p.A. trasmette specifica **comunicazione al Ministero dell'interno** che

provvede con **proprio decreto** al **commissariamento dell'ente** o al **recupero delle somme**, nel caso in cui il comune certifichi l'assenza di utenti potenziali nell'anno di riferimento.

Nel periodo di funzionamento del Fondo speciale il **regime sanzionatorio** viene modificato (commi 498-501) con l'attivazione di un potere surrogatorio del Ministero dell'interno in caso di mancato raggiungimento degli obiettivi annuali, attraverso la nomina del sindaco come commissario. 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 assegnazioni. Con il [decreto 6 giugno 2024](#) del Ministero dell'Interno sono state definite le **modalità di attuazione del regime sanzionatorio** in caso di mancato raggiungimento degli obiettivi assegnati ai comuni beneficiari del Fondo speciale per l'equità del livello dei servizi.

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. 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](#). 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. 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](#) (CTFS) agisce come organo tecnico collegiale con l'obiettivo principale di validare la metodologia da utilizzare per l'individuazione dei fabbisogni standard. 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 richiesto nel caso di mero aggiornamento dei fabbisogni standard (legge n. 208 del 2015, articolo 1, commi da 29 a 34).

I fabbisogni standard dei **comuni** sono stati aggiornati, a metodologie invariate, con il [D.P.C.M. 22 dicembre 2017](#) e con il [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](#) 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. Il [D.P.C.M. 16 maggio 2022](#) ha aggiornato i fabbisogni standard utilizzati per calcolare i coefficienti di riparto del Fondo di solidarietà comunale per il 2022, provvedendo alla revisione della metodologia di calcolo relativamente al servizio Asili nido.

Con il DPCM 22 febbraio 2024 si è proceduto all'aggiornamento e alla revisione della metodologia dei fabbisogni standard dei comuni per il 2023.

Per quanto riguarda le **province** e le **città metropolitane**, con il [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. 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 e integrato dalla legge di bilancio per il 2022, la CTFS ha approvato nella seduta del 2 novembre 2021 la [nota metodologica](#) per la determinazione dei fabbisogni standard per le province e le città metropolitane. 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.

Con il [DPCM 16 novembre 2023](#) si è provveduto all'adozione della nota metodologica relativa alla determinazione dei fabbisogni standard delle province e delle città metropolitane per l'anno 2022.

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. Si ricorda, infine, che il completamento del federalismo fiscale per le regioni e per le province costituisce uno specifico traguardo del PNRR da attuare entro il primo semestre del 2026 (Riforma del quadro fiscale subnazionale, R.1.14).

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**.

La nota metodologica e la stima delle capacità fiscali dei comuni, delle province e delle città metropolitane sono approvate con 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.

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), 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. Con il [D.M. 16 novembre 2017](#) è stata adottata la **nota metodologica** attualmente vigente relativa alla procedura di calcolo. Successivamente la stima della capacità fiscale è stata aggiornata con i decreti [D.M. 30 ottobre 2018](#), [D.M. 31 dicembre 2020](#) e [D.M. 16 dicembre 2021](#) con il quale è stata adottata la stima delle capacità fiscali 2022 per singolo comune delle regioni a statuto ordinario, a metodologia invariata.

Con il [D.M. 15 dicembre 2023](#) è stato approvato un aggiornamento della nota metodologica (riguardante la valutazione del gettito standard dell'IMU e delle entrate residuali) e la stima della capacità fiscali 2023 dei comuni delle regioni a statuto ordinario (a questo [link](#) il relativo dossier dei servizi di documentazione parlamentare). La stima della capacità fiscale 2023 per i comuni delle regioni a statuto ordinario, al netto della componente rifiuti, risulta pari a circa 19 miliardi di 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. 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.