Audizione del Presidente della

Commissione tecnica per i fabbisogni standard

in tema di stato di attuazione del federalismo fiscale e alle modalità di finanziamento di comuni e delle province, con particolare riferimento alla ripartizione tra i comuni del Fondo di solidarietà comunale

Commissione parlamentare per l'attuazione del federalismo fiscale

25 giugno 2020

Sommario

1. Introduzione 2
2. L'attività della CTFS nell'ultimo anno 3
2.1. I fabbisogni standard delle Regioni a Statuto Ordinario 3
2.2. I fabbisogni standard delle Province e delle Città metropolitane 4
2.3. L'aggiornamento dei fabbisogni standard dei Comuni 4
2.3.1. L'aggiornamento dei fabbisogni nelle funzioni Asili nido e TPL 5
2.3.2. Revisione della metodologia per il servizio di raccolta e smaltimento rifiuti 7
2.4. Il Fondo di solidarietà comunale per il 2020 9
2.4.1. Gli effetti finanziari aggregati del FSC 10
2.4.2. Gli effetti delle variazioni nelle componenti del FSC 12
2.5. Il Fondo di solidarietà comunale in prospettiva 13
3. Le iniziative in corso 15
3.1. L'aggiornamento dei fabbisogni standard nell'ambito del sociale 16
4. I livelli essenziali delle prestazioni e i fabbisogni standard 18
4.1. I LEP necessari per la misurazione dei fabbisogni standard 18
4.1.1. I servizi svolti dai comuni nella funzione istruzione 19
4.1.2. Il trasporto pubblico locale 21
4.2. Definizione dei LEP e livello delle risorse 22
Tabelle 24
Figure 28

1. Introduzione

L'attività della Commissione tecnica per i fabbisogni standard (CTFS) nell'ultimo anno ha riguardato la determinazione dei fabbisogni standard delle Regioni a statuto ordinario, delle Province e città metropolitane e dei Comuni.

Per le Regioni a statuto ordinario e le Province e città metropolitane è ancora in corso la raccolta dei dati necessari. Le attività sono state interrotte dall'emergenza Covid-19 e riprenderanno nelle prossime settimane.

Per i comuni la CTFS ha approvato due revisioni dei fabbisogni standard e sta procedendo a un aggiornamento della base dati e della metodologia nel resto delle funzioni.

La crisi legata all'emergenza Covid-19 ha in parte modificato l'agenda dei lavori.

Di fronte all'estrema incertezza circa la durata dell'emergenza e sui suoi possibili effetti sui livelli e sui costi dei servizi concernenti i diritti civili e sociali, la CTFS ha ritenuto opportuno continuare a lavorare sull'aggiornamento dei fabbisogni standard in un'ottica di miglioramento del finanziamento strutturale dei Comuni anche in considerazione del fatto che gli effetti finanziari della crisi, che al momento appaiono transitori, sono stati compensati dagli interventi straordinari messi in atto dal governo.

Tuttavia, per rispondere all'esigenza di stabilizzare le aspettative degli amministratori locali, la CTFS ha scelto di rinviare l'affinamento dei fabbisogni nelle funzioni meno problematiche per concentrarsi su proposte che rispondano a criticità particolarmente rilevanti e in particolare che contribuiscano a migliorare il finanziamento nella funzione del sociale in cui anche la crisi ha evidenziato elementi di criticità.

La nota inizia con il ripercorrere, le attività svolte e ne descrive gli effetti sulla determinazione e la ripartizione del Fondo di solidarietà comunale. Nella terza sezione illustra le iniziative in corso soffermandosi in particolare sulle finalità perseguite con la revisione dei fabbisogni standard nell'ambito dei Servizi sociali. La nota si chiude con alcune riflessioni sulla necessità di una determinazione dei Livelli essenziali delle prestazioni (LEP) per portare a termine il percorso di determinazione dei fabbisogni standard e per consentire una corretta valutazione della corrispondenza fra le risorse e il finanziamento delle funzioni fondamentali dei Comuni.

2. L'attività della CTFS nell'ultimo anno

Per le Regioni a statuto ordinario e le Province e città metropolitane non si è ancora completata la raccolta dei dati necessari per sviluppare una metodologia di calcolo dei fabbisogni standard. Nell'attesa del completamento delle banche dati regionali e provinciali, le principali proposte elaborate dalla CTFS nell'ultimo anno hanno riguardato i Comuni.

Dopo aver descritto le novità sui fabbisogni standard, nella sezione 2.4 si descrive la composizione del FSC per il 2020 e si analizza l'impatto che delle innovazioni nel passaggio fra il 2019 ed il 2020 evidenziando gli effetti dei fondi aggiuntivi assegnati ai piccoli comuni incapienti e a ristoro dei tagli del D.L. 66/2014.

La sezione 2.5 illustra gli effetti di riequilibrio prodotti dal FSC nella sua transizione, che si completerà nel 2030, dalla spesa storica alla perequazione fondata sui fabbisogni e le capacità fiscali standard, evidenziando le distorsioni che derivano dall'esistenza di flussi verticali non perequati.

2.1. I fabbisogni standard delle Regioni a Statuto Ordinario

Nell'ultimo anno è proseguita l'attività di analisi dei dati per giungere a proporre le metodologie per la determinazione dei fabbisogni standard ai sensi del decreto Legge 50 del 2017[1] In questa fase la CTFS segue l'attività di raccolta dei dati e monitoraggio che la SOSE sta svolgendo con la collaborazione della struttura tecnica di supporto alla conferenza delle regioni (CINSEDO).

Dato il ristretto numero di enti, e quindi di osservazioni, si sta creando una banca dati su più anni, allo scopo di permettere analisi e stime sufficientemente robuste. Oltre ai dati acquisiti con le voci di spesa corrente desunti dai bilanci regionali riclassificati dalla Commissione Tecnica Paritetica per l'Attuazione del Federalismo Fiscale (COPAFF) per le annualità 2012, 2013, 2014 e 2015, è attualmente iniziata la fase di acquisizione dei dati Bdap per le annualità 2016, 2017 e 2018. Le misure di contenimento dell'emergenza Covid-19 hanno rallentato le attività di raccolta dati che dovranno riprendere in queste settimane con una somministrazione di un mini-questionario alle 15 regioni per definire alcuni aspetti relativi alla spese e relativi agli output offerti in particolare per le funzioni istruzione e sociale.

Nel corso dei lavori della CTFS è emersa la difficoltà nell'individuare l'esatto perimetro delle materie oggetto della stima dei fabbisogni standard sulla base delle norme contenute nel decreto legge n. 50/2017 e del d.lgs 68/2011. Il decreto legge n.

[1] Secondo l'art. 24 la proposta dei fabbisogni e costi standard deve essere preceduta dall'aggiornamento del rapporto sulla determinazione della effettiva entita' e della ripartizione delle misure di consolidamento disposte dalle manovre di finanza pubblica fra i diversi livelli di governo fino all'annualita' 2016 e con la proiezione dell'entita' a legislazione vigente per il 2017-2019, a decorrere dall'anno 2017.

50/2017 richiede la definizione dei fabbisogni standard genericamente per tutte le materie, trattate dalle regioni a statuto ordinario, esclusa la sanità. Lo stesso decreto tuttavia richiama i criteri dell'articolo 13 del d.lgs 68/2011, che è relativo alla ricognizione dei livelli essenziali delle prestazioni effettivamente erogate nelle RSO nelle sole materie dell'istruzione, del sociale (con riferimento alla spesa corrente) e al TPL (limitatamente alla spesa in conto capitale). La Commissione in questa fase ha ritenuto opportuno continuare nella raccolta dati e analisi in tutte le funzioni, esclusa la sanità, anche per fornire degli elementi informativi utili per valutare eventuali interventi per chiarire il quadro normativo.

2.2. I fabbisogni standard delle Province e delle Città metropolitane

Per quanto riguarda le province e le città metropolitane è ripartita l'attività di raccolta dati attraverso un questionario validato dalla CTFS e somministrato agli enti a partire dal 4 marzo u.s.

Il Questionario Unico è stato somministrato alle province e le città metropolitane delle Regioni a Statuto Ordinario (RSO), e richiede la compilazione dei dati relativi alle annualità 2010 e 2018 per la spesa corrente e alle annualità dal 2010 al 2018 per la spesa in conto capitale. Il questionario è finalizzato all'acquisizione dei dati rilevanti ai fini del monitoraggio della spesa sostenuta e dei servizi erogati dagli enti relativamente alle funzioni così come definite dalla legge n. 56 del 7 aprile 2014 ("Disposizioni sulle città metropolitane, sulle province, sulle unioni e fusioni di comuni").

Il questionario ha l'obiettivo di cogliere la reale spesa sostenuta dall'ente per lo svolgimento delle funzioni e di quantificare laddove necessario il livello dei servizi erogati oltre all'obiettivo di cogliere gli effetti determinati dalla legge 56/2014, in particolare per le nuove e diverse funzioni fondamentali assegnate. In particolare, l'annualità 2010 viene rilevata con lo scopo di tracciare lo stato delle risorse attuali rispetto ad un momento storico, individuato appunto nel 2010 e precedente ai tagli di spesa operati sulle amministrazioni provinciali negli ultimi anni. Nella compilazione dei dati 2010, si richiede di operare una riclassificazione delle spese, attribuendo in ciascun Quadro, la quota impegnata nel 2010 e relativa alle attuali funzioni oggetto di rilevazione. La rilevazione della spesa in conto capitale è richiesta esclusivamente per due funzioni, l'Istruzione (edilizia scolastica) e Trasporti (viabilità) che assorbono più dell 70% della spesa.

Le misure restrittive per l'emergenza Covid-19 hanno rallentato le attività. In particolare il D.L. 17/2020 ha spostato la scadenza dei termini per la chiusura del questionario di 180 giorni e conseguentemente l'attività potrà riprendere a settembre 2020 quando saranno disponibili i dati dei questionari.

2.3. L'aggiornamento dei fabbisogni standard dei Comuni

Nel corso dell'ultimo anno la CTFS ha approvato due revisioni dei fabbisogni standard dei comuni.

La prima revisione ha riguardato i fabbisogni standard utilizzati per calcolare i coefficienti di riparto del FSC per il 2020. Si tratta della sesta revisione sottoposta al giudizio della CTFS. Come nel 2018 e nel 2017 si è proceduto ad un aggiornamento delle variabili che concorrono alla definizione del fabbisogno di ogni comune senza modificare la metodologia di calcolo, che era stata rivista nel 2016. Delle otto funzioni che compongono il fabbisogno standard complessivo di ogni ente, l'aggiornamento ha riguardato soltanto il servizio degli Asili nido e la funzione del Trasporto Pubblico Locale. Per le restanti funzioni la CTFS ha deciso di considerare i valori già approvati nel 2018 e riferiti all'annualità 2016 come base dati[2], tenuto conto del fatto che questi valori non erano stati ancora effettivi in sede di riparto a seguito della cristallizzazione del FSC 2018 anche per 2019.

La seconda revisione ha riguardato il fabbisogno standard del servizio di raccolta e smaltimento dei rifiuti. In questo caso l'aggiornamento ha comportato anche una modifica della metodologia di calcolo. L'approvazione di questi nuovi fabbisogni è avvenuta successivamente all'approvazione dei coefficienti di riparto del FSC per il 2020 e non ha quindi avuto effetti sulla distribuzione delle risorse per il 2020. I nuovi fabbisogni sono stati utilizzati per la produzione delle linee guida MEF per l'anno 2020 in applicazione del comma 653 della legge 27 dicembre 2013, n. 147 che prevede, a carico dei comuni, l'obbligo di avvalersi "anche delle risultanze dei fabbisogni standard" nella determinazione dei costi del servizio rifiuti.

L'utilizzo dei nuovi fabbisogni standard per il servizio di raccolta e smaltimento di rifiuti è previsto anche dal nuovo metodo tariffario di ARERA (Delibera 31 ottobre 2019 443/2019/R/rif) che stabilisce l'utilizzo dei fabbisogni standard, di cui all'art. 1, comma 653, della legge n. 147 del 2013, come benchmark di riferimento per il costo unitario effettivo del servizio di gestione dei rifiuti urbani, allo scopo dell'individuazione dei coefficienti di gradualità per l'applicazione di alcune componenti tariffarie (Art. 16 Delibera 31 ottobre 2019 443/2019/R/rif).

2.3.1. L'aggiornamento dei fabbisogni nelle funzioni Asili nido e TPL

Per il servizio di Asili nido l'aggiornamento è avvenuto introducendo una prima normalizzazione dei livelli di servizio da considerare nel calcolo del fabbisogno standard. In questa funzione il fabbisogno è calcolato moltiplicando un costo standard (differenziato per comune per tenere conto delle diverse caratteristiche del servizio erogato quali gestione diretta/indiretta, tempio pieno/parziale, ecc…) per il numero di utenti del servizio. In passato la CTFS, in assenza di una chiara definizione dei LEP per questa funzione e in un contesto di forte riduzione delle risorse a seguito dei tagli intervenuti negli anni della crisi dei debiti sovrani, aveva prudenzialmente proposto di quantificare i fabbisogni sulla base del livello storico di copertura dei bambini fra 0 e 2 anni.

[2] Nota metodologica Fabbisogni standard 2018.

La valorizzazione del fabbisogno sulla base del livello storico dei servizi può tuttavia essere considerata solo come il punto di partenza di un graduale percorso di allineamento dei fabbisogni standard ai LEP. La CTFS ha quindi ritenuto opportuno proporre una prima standardizzazione dei livelli di servizio su cui calcolare il fabbisogno che riconoscesse l'esigenza di garantire il finanziamento di un livello essenziale delle prestazioni, in attesa che questo livello sia determinato per via legislativa. La standardizzazione ha operato prevedendo dei livelli minimi e dei livelli massimi di servizio.

La determinazione del fabbisogno standard relativo al finanziamento di un livello minimo dei servizi ha richiesto l'introduzione di due modifiche:

1) la previsione di un livello minimo di copertura della popolazione residente in età 0 - 2 anni;
2) la definizione di un "costo standard minimo del servizio".

Nell'individuazione del livello minimo di copertura, la CTFS ha ritenuto opportuno prevedere una differenziazione basata sulla dimensione dei comuni. Il grado di copertura minimo del servizio è stato quindi individuato, distintamente per cinque fasce di popolazione, come il livello raggiunto dal 75% dei comuni con il servizio attivo nel 2016. Tali valori per fascia sono riportati nella Tabella 1 e vanno dal 7,69% per i comuni sotto i 5.000 abitanti al 16,71% per i comuni con più di 250.000 abitanti.

L'introduzione dei livelli minimi della copertura per il servizio di asili nido ha avuto l'effetto di ridurre da 3.635 a 50 enti il numero dei comuni senza il relativo fabbisogno (Figure 1 e 2). Il fabbisogno standard continua ad essere zero solo per comuni dove non sono presenti bambini in età 0-2. Il maggior numero di comuni con i fabbisogni per asilo nido valorizzati ora si concentra nell'intervallo di copertura del servizio che va dal 7,69% - 7,75% che corrispondono ai livelli minimi introdotti per i piccoli comuni fino a 10.000 abitanti tra cui il servizio, secondo i questionari SOSE, risulta spesso non disponibile. Il livello minimo di copertura supera il livello storico anche in molti comuni del Sud e delle aree interne e periferiche indipendentemente dalla dimensione. Tra questi, i comuni di media e grande dimensione spesso presentano il servizio, ma lo forniscono in misura inferiore rispetto ai comuni di simile dimensione collocati nelle aree del centro nord densamente popolate.

Una volta fissato un livello minimo di servizio, la CTFS ha dovuto anche superare il problema della definizione del costo standard a cui valorizzarlo. La scelta è stata quella di individuare un costo minimo simulando una fornitura del servizio attraverso l'erogazione di contributi e/o voucher per il pagamento di rette per Asili nido. Tale costo non tiene pienamente conto di differenziazioni nei costi dei fattori produttivi, come il costo del personale per addetto e del livello delle locazioni immobiliari ad uso ufficio, differenziandosi solo in funzione di appartenenza dei comuni ai cluster territoriali[3].

[3] Appendice D della Nota metodologica Fabbisogni standard 2016 (pag. 193).

Per i comuni che nel 2016 risultavano senza il servizio, il fabbisogno aggiuntivo, dovuto alle nuove regole di applicazione, è pari al prodotto dei rispettivi minimi di copertura e di costo standard. Per i comuni che nel 2016 svolgevano il servizio garantendo tuttavia la copertura inferiore a quella minima, il fabbisogno aggiuntivo è pari al differenziale tra i due valori di copertura, valorizzato al rispettivo costo standard di voucher. Per i comuni che già garantivano il servizio nel 2016 in modalità *voucher* il costo è stato adeguato al minimo.

Poiché l'innovazione delle regole di applicazione è avvenuta nell'ambito di aggiornamento a metodologia invariata, che prevede un iter di approvazione semplificato, le scelte della CTFS hanno avuto un impatto minimo sul peso relativo del fabbisogno per gli asili nido rispetto al resto delle funzioni fondamentali. Come si evince dalla Tabella 2, l'aumento della percentuale di copertura del servizio dal 13,29% al 15,42% è avvenuta a sostanziale invarianza del totale dei fabbisogni standard per gli asili nido. Questo risultato è stato ottenuto prima introducendo un tetto massimo alla copertura del servizio, pari a circa il 28,5% riconoscibile ai fini dei fabbisogni standard e, secondo, attraverso l'utilizzo per i fabbisogni aggiuntivi dei costi standard "minimi", corrispondenti al costo di fornitura del servizio attraverso i voucher.

Nella stessa direzione di estensione del fabbisogno ai comuni che risultano non svolgere il servizio, ma presentano le caratteristiche che fanno presumere la domanda potenziale del servizio, va la modifica apportata nell'ambito del servizio del Trasporto pubblico locale. Per tale servizio il fabbisogno standard è stato riconosciuto a tutti i comuni capoluoghi di provincia e a tutte le città metropolitane, indipendentemente dalla valorizzazione della spesa storica, mantenendo inalterate tutte le altre regole di calcolo del fabbisogno[4].

È importante sottolineare che si è ancora ben lontani dal riconoscimento di un fabbisogno standard compatibile con il livello essenziale delle prestazioni, in quanto quest'ultimo valore non è ancora stato definito dal Parlamento in attuazione dei principi costituzionali di equità riportati nell'articolo 117 della Carta costituzionale. L'operazione svolta attraverso la normalizzazione dei livelli di servizio all'interno di una soglia massima e minima ha una valenza prevalentemente tecnica rivolta ad una più corretta applicazione dei modelli vigenti di calcolo del fabbisogno che come principio fondamentale richiedono che il riconoscimento del fabbisogno per finalità perequativa debba prescindere dalla presenza di un servizio storicamente erogato.

2.3.2. Revisione della metodologia per il servizio di raccolta e smaltimento rifiuti

La raccolta e smaltimento di rifiuti è il servizio per il quale i comuni sostengono maggiore spesa rispetto a tutte le altre funzioni. A tale funzione dunque corrisponde anche il più ampio peso nel calcolo dei fabbisogni standard (25,73% nei coefficienti di riparto fabbisogni standard approvati dalla CTFS il 24 luglio 2019 per l'annualità 2020).

[4] Nota metodologica Fabbisogni standard 2018.

Ciò nonostante, i fabbisogni di questa funzione non producono quasi effetti sul sistema perequativo poiché il gettito standard TARI nella capacità fiscale di ogni comune è posta pari al valore del fabbisogno per neutralizzare l'effetto della funzione e realizzare il principio della copertura integrale del costo del servizio da parte dei cittadini residenti.

Pur essendo neutrali ai fini perequativi, i fabbisogni standard per il servizio di raccolta e smaltimento di rifiuti hanno assunto l'importanza per l'individuazione delle tariffe TARI nell'ambito della predisposizione dei piani economico finanziari comunali in applicazione del comma 653 dell'art 1 legge 147 del 2013 e per gli adempimenti dovuti al metodo tariffario di rifiuti a seguito della Delibera ARERA 31 ottobre 2019 443/2019/R/rif).

La revisione realizzata nel 2019 è stata effettuata in continuità con la metodologia precedente che prevedeva la definizione dei rispettivi fabbisogni attraverso la stima statistica della funzione di costo. Le innovazioni introdotte riguardano sia lo stimatore statistico sia la specificazione del modello di costo.

In primo luogo, la stima del fabbisogno standard è stata realizzata, diversamente dal passato, sfruttando i dati di diverse annualità. Per l'aggiornamento dei fabbisogni per questo servizio, nel 2019 sono stati usati i dati di quattro annualità 2010, 2013, 2015 e 2016.

Con riferimento alla specificazione, sono state apportate importanti modifiche che tuttavia non allontanano il nuovo modello da quello precedente. Il principale indicatore di output continua ad essere rappresentato dal numero di tonnellate di rifiuti urbani raccolti. Anche le determinanti del costo standard, in continuità con la metodologia precedente, rimangono invariate (dotazione impiantistica; livello di raccolta differenziata; vicinanza agli impianti; modalità di gestione del servizio associata o diretta; contesto comunale, appartenenza del comune ad uno specifico cluster) anche se cambia il modo con cui vengono trattate.

Per quanto riguarda la dotazione impiantistica del territorio di riferimento, diversamente dalla precedente metodologia dove si consideravano solo il numero di impianti a livello provinciale, nel nuovo modello tale variabile è misurata sia in termini quantitativi (numero di impianti diversificando per tipologia) sia in termini qualitativi considerando le percentuali di rifiuti trattati e smaltiti da ogni tipologia di impianto. Attraverso tale innovazione, si colgono in modo più preciso gli effetti esercitati dai governi regionali, esogeni alle scelte comunali che comunque creano i differenziali del costo evitando la necessità di ricorrere all'introduzione delle *dummy* regionali.

La revisione della specificazione permette di meglio cogliere l'andamento del costo standard al variare del livello di raccolta differenziata, tenendo conto sia dei costi crescenti che sperimentano i comuni che partono da percentuali basse di raccolta sia i costi decrescenti di cui beneficiano i comuni quando raggiungono i livelli alti di raccolta differenziata. Nel modello sono state inoltre introdotte tre nuove variabili dicotomiche al fine di cogliere i differenziali di costo derivanti delle diverse modalità di raccolta di

rifiuti (domiciliare, su chiamata, attraverso centri di raccolta) che generano importanti differenziali del costo.

Infine, è stata rivista la metodologia di definizione dei gruppi omogenei dei comuni (cluster) sulla base di numerose caratteristiche comunali sia di carattere geografico, morfologico e demografico sia attinenti al tessuto economico sociale del territorio. I cluster sono utilizzati trasversalmente nei fabbisogni standard per tutte quelle funzioni per quali è possibile l'approccio della funzione di costo. Essi colgono i differenziali di costo che non derivano direttamente dalle modalità gestionali della funzione ma alle caratteristiche strutturali dei comuni, esogene alle scelte comunali o che possono cambiare soltanto nel lungo periodo. Tale innovazione verrà anche utilizzata nell'attuale aggiornamento dei fabbisogni standard per il FSC 2021.

2.4. Il Fondo di solidarietà comunale per il 2020

Nel 2020 l'attribuzione delle risorse per il riparto attraverso il Fondo di solidarietà comunale (FSC) segue le stesse regole utilizzate per il fondo attribuito per gli anni 2018 e 2019 (l'articolo 1, commi 448 e 449 della legge n. 232 del 2016) ad eccezione delle modifiche apportate dall'articolo 57, comma 1, del D.L. n. 124 del 2019. In particolare, tale disposizione ha rivisto il percorso di transizione del riparto perequativo nell'ambito FSC a regime posticipandolo al 2030. In particolare, a decorrere dall'anno 2020, si prevede un incremento annuo del 5% sia del target perequativo (ovvero della percentuale di capacità fiscale perequabile) sia della quota del fondo da ripartire in base alla differenza tra capacità fiscale e fabbisogni standard per raggiungere il 100%, rispettivamente, nel 2029 e nel 2030.

Nel 2020, rispetto al 2019, l'applicazione del riparto perequativo nell'ambito del FSC per i comuni delle Regioni a statuto ordinario vede complessivamente le seguenti innovazioni:

- l'incremento del target perequativo dal 50% al 55%;
- l'incremento della percentuale del fondo perequato dal 45% al 50%;
- l'aggiornamento dei coefficienti di riparto fabbisogni standard con quelli approvati dalla CTFS il 24 luglio 2019;
- l'aggiornamento delle capacità fiscali con quelle del Decreto del Ministro dell'economia e delle finanze del 30 ottobre 2018, ulteriormente variate per tener conto della variazione del peso della componente rifiuti nei fabbisogni standard come deciso nella seduta della CTFS Tecnica per i Fabbisogni Standard del 15 ottobre 2019;
- l'aggiornamento dei dati sulla popolazione e sull'ammontare delle risorse storiche di riferimento per il compunto dei meccanismi di gradualità (ex comma 450 e 449 d-bis della legge 232 del 2016) con quelli comunicati dal Ministero dell'Interno il 5 novembre 2019;

Oltre alle modifiche e agli aggiornamenti dei fattori legati al riparto perequativo, nel 2020 rispetto al FSC 2019 (che di fatto è quello del FSC 2018 a seguito della cristallizzazione prevista dall'art. 1, comma 921, della Legge 30 dicembre 2018, n. 145)

ai fini del calcolo del fondo vengono recepite alcune variazioni, intervenute nel corso del 2018 e del 2019, che non riguardano soltanto il meccanismo perequativo e i comuni delle Regioni a statuto ordinario:

- l'esclusione del comune di Sappada dal riparto del fondo a seguito del passaggio dell'ente dalla regione Veneto a quella del Friuli-Venezia Giulia, regione i cui enti locali non sono soggetti al riparto FSC. Tale variazione, come già per il 2019, comporta che sia la quota di alimentazione sia la spettanza (negativa) del FSC a carico del comune di Sappada sono trattenute dall'accontamento per le rettifiche puntuali dei comuni partecipanti al riparto del FSC;
- l'aggiornamento dell'anagrafica dei comuni per tener conto di variazioni amministrative intervenute;
- il progressivo incremento delle percentuali di riduzione per i comuni terremotati del taglio di 1,2 mld di euro applicato nel 2015 (Legge 190/2014 c.436 bis);
- le modifiche relative alle rettifiche puntuali 2019 e 2020 effettuate;
- la riduzione di 14,2 milioni di euro dovuta al venire meno del ristoro per il minor gettito derivante dal regime agevolato della Tasi-inquilini;
- l'incremento delle risorse del fondo con 5,5 milioni di euro aggiuntive da destinare ai comuni incapienti (comuni con le spettanze FSC negative) con popolazione fino a 5.000 abitanti
- la diminuzione a 7 mln di euro di accantonamento per le rettifiche puntuali come concordato nella Conferenza Stato città e le autonomie locali (11 dicembre 2019);
- l'assegnazione di 100 milioni di risorse aggiuntive a parziale reintegro della riduzione di risorse come disposto dal D.L. 66/2014.

2.4.1. Gli effetti finanziari aggregati del FSC

Il meccanismo di riparto nel FSC, specialmente in riferimento ai comuni delle Regioni a statuto ordinario, è particolarmente complesso poiché si basa contemporaneamente su diversi criteri di distribuzione e risente, inoltre, di varie modifiche in materia di fiscalità locale succedutesi negli ultimi anni.

In particolare, i flussi delle risorse nel FSC operano attraverso tre principali componenti:

A. la componente **redistributiva,** che rialloca le risorse derivanti dai gettiti standard dei tributi comunali, divisa a sua volta in due sottocomponenti:

   A.1) la sottocomponente **perequativa,** basata sui fabbisogni e le capacità fiscali standard, operativa soltanto per i comuni delle Regioni a statuto ordinario;

   A.2) la sottocomponente **storica** a compensazione delle risorse comunali nel passaggio dall'ICI all'IMU (D.L. n. 201/2011);

B. la componente relativa alle **riduzioni, rettifiche e accantonamenti**, principalmente composta dal vettore dei tagli previsti dalle manovre degli anni 2014-2015 (art.1, comma 435, L.190/2014 e art.47, comma 9, D.L.66/2014), eventualmente variata a causa di rettifiche puntali;

C. la componente del **ristoro TASI e IMU** dovuta all'esenzione nel 2016 di alcune basi imponibili TASI e IMU e al rispettivo ristoro delle risorse perdute a comuni (L. n. 208/2015).

Lo schema di calcolo del FSC rappresentato nella Tabella 3 mostra che a questi tre addendi principali si aggiungono anche una componete **correttiva** degli effetti perequativi in fase di transizione (rigo A' per i soli comuni RSO) e una di restituzione dell'alimentazione del fondo (rigo E). Quest'ultima rappresenta la restituzione di una quota del gettito standard IMU, che viene trattenuta dai gettiti comunali per alimentare il fondo, e costituisce sostanzialmente una partita di giro. La somma algebrica dei primi quattro addendi (A +A'+B + C) costituisce l'ammontare delle risorse che affluiscono ai comuni in modo verticale dal bilancio dello Stato. L'alimentazione del fondo si completa con le risorse comunali trattenute e poi restituite con il riparto FSC variate per l'effetto delle componenti del fondo (A +A' +B+ C+D).

La componente **ristorativa**, quella relativa a **riduzioni, rettifiche e accantonamenti** e la **restituzione della quota di alimentazione** non operano una vera redistribuzione. La prima è funzionale a ristorare fedelmente i valori del gettito effettivo della TASI e dell'IMU perduti dai comuni a partire dal 2016. La seconda è composta dai tagli e la terza, come è stato precedentemente detto, è una semplice partita di giro delle risorse comunali.

La vera riallocazione delle risorse avviene in base a due tipi di criteri inglobati nella componente **redistributiva**: compensativi e perequativi, dove i criteri compensativi vengono gradualmente sostituiti con quelli perequativi seguendo il percorso che arriverà a conclusione nel 2030. Per i soli comuni delle RSO e nel percorso di transizione del fondo a regime, la redistribuzione risente anche della componente correttiva.

Gli effetti finanziari del FSC 2020 per i comuni RSO e per quelli della Regione Sicilia e Sardegna sono riportati rispettivamente nella Tabella 4 e Tabella 5.

Per i comuni RSO, nel 2020 la percentuale del fondo perequativo è pari al 50%, mentre la percentuale del target perequativo è pari al 55% del totale delle capacità fiscali. L'effetto combinato di entrambe le percentuali nel calcolo delle spettanze fa sì che l'incidenza della sottocomponente storica nel calcolo sia pari al 72,5% e di quello perequativo al 27,5%.

Poiché la riallocazione nel FSC avviene in base a sole due componenti – redistributiva e correttiva, nella Tabella 4 viene riportato Totale Redistributivo che riassume i flussi finanziari positivi e negativi a seguito di redistribuzione delle risorse.

Le tabelle evidenziano che nel 2020 in aggiunta ai flussi descritti dalla Tabella 3, attraverso il FSC sono state ripartite le risorse aggiuntive: in quota di restituzione del taglio D.L. 66/2014 (100mln) e quelli destinati ai piccoli comuni incapienti (5,5 mln). Le prime sono riportate a valle dello schema di calcolo del fondo e le seconde invece sono inglobate nella componente riduzioni rettifiche e accantonamenti.

I dati nella Tabella 4, mostrano come entrambi i riparti, sia quello in base ai criteri storici sia in base ai criteri perequativi, sono contraddistinti dal fatto che i costi della redistribuzione sono concentrati su un numero di enti inferiore rispetto a quello dei beneficiari. Questo risultato è sostanzialmente dovuto al fatto che i beneficiari sono principalmente i comuni piccoli, numericamente la maggioranza degli enti, mentre a contribuire al riparto sono in genere i comuni di grandi dimensioni le cui risorse sono comunque sufficienti per una larga platea dei beneficiari.

Per i comuni di Sicilia e Sardegna, il fondo, descritto nella Tabella 5, non ha dinamica e a partire dal 2015, componente redistributiva si basa su criteri storici.

2.4.2. Gli effetti delle variazioni nelle componenti del FSC

Come è stato già evidenziato, ci sono numerosi fattori che determinano la variazione annuale delle spettanze del FSC. Di questi alcuni influenzano soltanto il riparto perequativo mentre altri riguardano le componenti del fondo a vale di quella redistributiva e quella relativa al correttivo. Tra questi ultimi fattori quelli che hanno più inciso nel 2020 sono il riparto delle risorse aggiuntive per i piccoli comuni incapienti e dei 100 mln tra tutti i comuni in quota di restituzione del taglio D.L. 66/2014.

La Figura 3 mostra la variazione del FSC 2019-2020 a seguito delle variazioni nel meccanismo perequativo. I fattori che hanno determinato tali variazioni sono, la progressione del processo di transizione a regime (+5% del FSC perequativo e +%5 del target perequativo) e le variazioni nei criteri perequativi a seguito di aggiornamenti:

- l'aggiornamento di coefficienti di riparto fabbisogni standard – **effetto agg. Fabb;**
- l'aggiornamento della capacità fiscale che viene suddiviso nell'effetto dovuto alla variazione distributiva delle capacità fiscali –**effetto agg.CF1**, e l'effetto dovuto alla variazione del totale delle capacità fiscali – **effetto agg.CF2**[5]**;**
- l'aggiornamento della popolazione;
- la variazione dell'entità dei correttivi.

La Figura 4 presenta una scomposizione di questi effetti per classi di comuni. L'effetto delle variazioni della popolazione si muove spesso nella stessa direzione dell'effetto prodotto dalla variazione dei fabbisogni standard poiché le variabili demografiche sono largamente utilizzate nella metodologia di standardizzazione delle spese comunali. L'effetto del correttivo, si muove in direzione opposta all'effetto congiunto di tutte gli altri fattori poiché il correttivo mira ad rendere più graduale la transizione correggendo le variazioni del FSC a seguito della perequazione.

[5] La variazione delle capacità fiscali producono due effetti con esiti molto diversi per singoli enti. Se aumenta la capacità fiscale di un ente a parità di tutti gli altri fattori, diminuisce l'ammontare del FSC perequativo; se tuttavia aumenta il totale delle capacità fiscali di tutti i comuni RSO, beneficia l'ente per il quale il differenziale tra i fabbisogni e capacità fiscale è positivo e perde quello per il quale tale differenziale è negativo. Dunque, i due effetti al livello di singolo ente possono agire anche in direzioni opposte.

Nel 2020 l'ammontare del FSC è stato integrato con le risorse aggiuntive. La prima tranche pari a 5,5 mln è destinata ai piccoli comuni incapienti mentre 100 mln, in quota ristoro del taglio previsto dal D.L. 66/2014, sono stati distribuiti tra tutti seguendo due criteri: per il 60% per effettivamente ristorare una parte del taglio e per il 40% per attenuare gli effetti perequativi negativi. Nella Figura 5 è presentata la distribuzione delle risorse aggiuntive tra i comuni RSO.

Il confronto fra la Figura 4 e la Figura 5 evidenzia come la distribuzione dei fondi aggiuntivi, senza vincolo di destinazione, tende ad attenuare l'effetto della componente redistributiva del FSC in base ai fabbisogni e capacità fiscali standard.

A riguardo la CTFS nel formulare un parere positivo sui criteri di riparto delle risorse di cui all'articolo 1, comma 848 e 849 della legge 160/2019, ha rimarcato la necessità che i criteri definiti per il riparto 2020 siano transitori e che per il periodo tra il 2021 ed il 2024 ci sia una convergenza tra i criteri che verranno utilizzati per i riparti futuri ed un assetto condiviso e stabile del percorso perequativo.

2.5. Il Fondo di solidarietà comunale in prospettiva

Come ricordato in precedenza, l'articolo 57, comma 1, del D.L. n. 124 del 2019 ha rivisto il percorso di transizione del riparto redistributivo nell'ambito FSC: da un lato la transizione è stata allungata fino al 2030; dall'altro è stato modificato il punto di arrivo che è ora costituito a regime da un riparto basato esclusivamente sulla componente perequativa.

Gli effetti di questa innovazione sull'assetto della finanza comunale possono essere colti considerando il concetto di squilibrio fiscale definito come la differenza fra la spesa standard di riferimento, che i meccanismi perequativi dovrebbero assicurare (costituita per l'80% dal fabbisogno standard e per il 20% dalla capacità fiscale standard), e le risorse standard di ogni comune. La perequazione è pienamente realizzata quando questo scarto è nullo. Se lo scarto è positivo, il comune è in una situazione di deficit di risorse. Al contrario se lo scarto è negativo, il comune si vede riconosciute risorse in eccesso rispetto ai suoi fabbisogni.

La Figura 6 illustra la distribuzione territoriale dello squilibrio fiscale in termini percentuali rispetto alle risorse standard, mettendo in evidenza l'effetto del FSC. La cartina a) riporta gli scarti quando le risorse standard sono misurate prima dell'intervento del FSC (ossia la capacità fiscale standard di ogni comune). In altri termini la cartina rappresenta gli squilibri che il FSC cerca di perequare. La cartina evidenzia una chiara concentrazione dei comuni in deficit di risorse nelle regioni meridionali ma anche un'ampia variabilità all'interno delle singole regioni.

La cartina b) mostra la distribuzione degli squilibri dopo l'attribuzione del FSC 2014. Dato che il FSC 2014 era basato esclusivamente sulla componente storica, questa cartina illustra il punto di partenza della transizione che si concluderà nel 2030. Sebbene la componente storica attenui il livello degli squilibri (che in generale tendono a ridursi) il riequilibrio è molto parziale.

Le cartine c) e d) illustrano gli effetti della componente perequativa. In particolare la cartina c) mostra gli squilibri che si realizzano con il FSC 2020. Si nota una correzione degli squilibri generati dai trasferimenti storici (cartina b) ma limitata dal fatto che la componente perequativa pesa per solo il 27,5% nel 2020. A regime, quando la redistribuzione si baserà esclusivamente sulla componente perequativa gli squilibri saranno sostanzialmente annullati come mostrato dalla cartina d). Gli squilibri che ancora compaiono nel sistema a regime descritti nella cartina d) (principalmente positivi) sono dovuti alle componenti relative ai tagli, al rimborso IMU-TASI sull'abitazione principale e alle risorse aggiuntive previste dal comma 848, Legge 160 del 2019.

Oltre a una chiara sperequazione geografica (in particolare nell'area del nord-est) questi trasferimenti tendono ad avere un impatto differenziato anche fra comuni di diverse dimensioni. La Figura 7 mostra come le componenti relative alle riduzioni e ai ristori tendano a penalizzare i comuni di piccole dimensioni e ad avvantaggiare i grandi centri urbani.

3. Le iniziative in corso

Nel corso dei lavori degli ultimi mesi la CTFS ha individuato una serie di questioni da valutare nella fase di aggiornamento dei fabbisogni e nella formulazione dei pareri sulla capacità fiscale e il Fondo di solidarietà comunale.

Un primo aspetto riguarda il corretto riconoscimento delle specificità che caratterizzano i comuni che si collocano ai due estremi della scala dimensionale: i piccoli comuni, da un lato, e il comune di Roma dall'altro. Come evidenziato in precedenza le dinamiche demografiche sembrano riflettersi in modo amplificato sui fabbisogni dei piccoli comuni, soprattutto nei casi in cui è assente una standardizzazione del livello di servizio. All'estremo opposto, si colloca Roma la cui peculiarità, sia in termini dimensionali che funzionali, la rendono un unicum che potrebbe essere meglio riconosciuto con un regime specifico. La dimensione di Roma è tale per cui a regime assorbirà circa il 19% dei flussi perequativi orizzontali attivati dal Fondo. Con un trattamento distinto dal resto dei comuni si potrebbe meglio coordinare il finanziamento delle funzioni fondamentali con gli altri trasferimenti senza vincoli di destinazione che Roma già oggi riceve al di fuori del FSC.

Un secondo aspetto riguarda i comuni turistici in cui l'alta percentuale di seconde case soggette ad IMU e l'apporto dei flussi turistici sulle entrate vengono riflessi in una più elevata capacità fiscale mentre è necessario cogliere più correttamente le esigenze di spesa prodotte dai servizi resi ai non residenti in particolare nelle funzioni Polizia locale, Mobilità trasporto pubblico e Gestione parchi, verde pubblico e tutela del territorio.

Un terzo tema riguarda l'opportunità che si giunga, per le RSO, ad un progressivo riassorbimento nella componente perequativa dei flussi verticali (la componente Riduzioni rettifiche a accantonamenti e Ristorativa e il Fondo previsto dalla legge di Bilancio per il 2020) che oggi transitano parallelamente ad essa, impedendo al Fondo di realizzare pienamente l'obiettivo di equalizzazione delle risorse secondo i fabbisogni e le capacità previsto dalla legge 42/2009.

Al manifestarsi della crisi prodotta dall'emergenza Covid-19 la CTFS ha valutato le implicazioni per la determinazione dei fabbisogni standard e delle capacità fiscali. Di fronte all'impossibilità di prevedere quanto durerà l'emergenza e se questa produrrà modifiche strutturali sui livelli e sui costi dei servizi concernenti i diritti civili e sociali, la CTFS ha ritenuto opportuno continuare a lavorare nella prospettiva di un miglioramento del FSC come componente strutturale del finanziamento dei Comuni anche in considerazione degli interventi straordinari messi in atto dal governo al fine di compensare le perdite di gettito o le maggiori spese derivanti da un evento eccezionale. A favore di questa scelta vi è anche la considerazione che una migliore corrispondenza della perequazione ai fabbisogni e capacità che caratterizzano gli Enti Locali in condizioni ordinarie potrà anche rendere più agevole la quantificazione e il riparto di ulteriori interventi straordinari nel caso del protrarsi della crisi nel prossimo anno.

La CTFS ha anche convenuto sull'esigenza di contribuire alla stabilizzazione delle aspettative degli amministratori locali rinviando l'affinamento dei fabbisogni nelle funzioni meno problematiche per concentrarsi su proposte che contribuiscano a migliorare il finanziamento nella funzione del sociale in cui la crisi ha maggiormente evidenziato elementi di criticità, oltre che ad aggiornamenti che rispondano alle criticità rilevate per i piccoli comuni e i comuni turistici.

3.1. L'aggiornamento dei fabbisogni standard nell'ambito del sociale

Nell'ambito della funzione del sociale i fabbisogni standard vengono determinati distintamente per gli asili nido e per un insieme di servizi che coprono varie fasce di popolazione (anziani, adulti e minori) per rispondere ad una serie variegata di bisogni (servizi per l'infanzia, servizi di riabilitazione, strutture residenziali per il ricovero anziani, strutture per handicap, interventi per le famiglie disagiate). Questa tipologia di servizi viene erogata in prevalenza dai comuni in compartecipazione con le Regioni. Si tratta di servizi spesso a domanda individuale e per cui manca una definizione chiara di LEP. La stima della spesa standard per lo svolgimento di queste funzioni per i comuni delle RSO rappresenta circa il 13,7% del totale (il 18,5% sul totale al netto dei fabbisogni standard della componente rifiuti che non incide sulla perequazione).

Sia il livello che le caratteristiche/modalità di erogazione dei servizi offerti è molto diversificato lungo il territorio e in relazione alla dimensione del comune. L'eterogeneità nei livelli di servizio può essere colta attraverso la Figura 8 che presenta la distribuzione del numero totale di utenti per 1000 abitanti raggruppando i comuni per fasce di abitanti (pannello a) e per provincia (pannello b). Va tuttavia sottolineato che la misurazione del livello dei servizi effettivamente offerti è particolarmente problematica sia a causa dell'eterogeneità degli strumenti utilizzati (che vanno dai contributi economici alla presa in carico presso strutture comunali) sia per l'incompletezza dei dati sulla platea dei potenziali aventi diritto. Le difficoltà di misurazione hanno suggerito in passato di stimare il fabbisogno standard attraverso una funzione di spesa aumentata che permette di identificare i differenziali di spesa positivi relativi alla presenza e alla tipologia del servizio svolto lasciando, però la misurazione dell'intensità del servizio alle variabili di contesto della domanda. Per riuscire a cogliere correttamente le relazioni esistenti fra le variabili di contesto e i fabbisogni di spesa, pur in presenza di una così elevata eterogeneità, la funzione di spesa è stata stimata ricorrendo a delle *dummy* regionali che colgono effetti residuali non spiegati dalle caratteristiche degli Enti e particolarmente correlati a livello territoriale in questa funzione. La significatività di questi effetti e la difficoltà di una loro interpretazione univoca ha suggerito, in fase di applicazione, la scelta particolarmente conservativa di riconoscere ai singoli comuni il differenziale di spesa su base regionale misurato dalle *dummy*. Di conseguenza, al momento, solo in questa funzione i singoli comuni vedono integrati o ridotti i propri fabbisogni in base alla loro collocazione geografica anche a parità di caratteristiche di contesto e di tipologia dei servizi presenti.

La CTFS ha iniziato la valutazione delle proposte di evoluzione metodologica predisposte da Sose con la collaborazione di IFEL. Le innovazioni principali sono finalizzate al raggiungimento di due obiettivi:

a) individuare con maggior precisione a livello territoriale l'impatto delle variabili di contesto sulla domanda di servizi evitando l'utilizzo delle dummy regionali;
b) tener conto nella determinazione del fabbisogno dell'intensità dei servizi in modo da consentire una più precisa quantificazione del fabbisogno nel caso di una definizione dei LEP.

La considerazione dell'intensità dei servizi nel fabbisogno standard richiederà in fase di applicazione di operare una scelta sulla loro standardizzazione. La CTFS ha più volte evidenziato la difficoltà di formulare delle proposte sui livelli di servizio da considerare per il calcolo dei fabbisogni in assenza di un riferimento certo costituito dai LEP. La determinazione dei LEP richiede un'assunzione di responsabilità politica, che non compete alla CTFS, per gli effetti che i LEP producono sugli equilibri di bilancio e sulla composizione dell'intervento pubblico. Come indica la giurisprudenza costituzionale, la determinazione dei livelli essenziali offrirebbe allo Stato e alle Regioni "un significativo criterio di orientamento nell'individuazione degli obiettivi e degli ambiti di riduzione delle risorse impiegate, segnando il limite al di sotto del quale la spesa – sempreché resa efficiente - non sarebbe ulteriormente comprimibile"[6].

La CTFS condivide tuttavia la valutazione che l'intensità dei servizi sociali in molte realtà comunali sia così bassa da apparire del tutto inadeguata a quanto richiesto per la tutela dei diritti civili e sociali. La CTFS è orientata a proporre una standardizzazione che si traduca in un aumento del fabbisogno complessivo relativo a questa funzione, segnalando al contempo l'esigenza di un'integrazione verticale del FSC per evitare che i maggiori fabbisogni nel sociale mettano a rischio il finanziamento delle altre funzioni fondamentali.

La revisione del fabbisogno standard nella funzione sociale secondo le linee qui indicate potrebbe anche contribuire ad un più adeguato trattamento dei piccoli comuni anche garantendo una maggiore stabilità dei fabbisogni nei casi di spopolamento.

[6] Sent. n. 65 del 2016, punto n. 5.3.1 del "Considerato in diritto"; v. anche sentt. n. 154 del 2017; n. 103 del 2018.

4. I livelli essenziali delle prestazioni e i fabbisogni standard

Coerentemente al dettato costituzionale la legge 42/2009 assegna un ruolo centrale ai LEP e alle funzioni fondamentali dei comuni stabilendo un legame diretto fra questi ed il fabbisogno standard. La legge prescrive infatti che i meccanismi perequativi assicurino per tutti gli Enti locali il finanziamento integrale del fabbisogno standard, inteso come il costo necessario per erogare i LEP e le funzioni fondamentali dei comuni in condizioni di efficienza. Per la realizzazione di questi obiettivi la stessa legge segnalava la necessità di un aggiornamento del quadro normativo con riferimento alla definizione dei LEP e delle funzioni fondamentali dei comuni (articoli 20 e 21).

Molte delle difficoltà che hanno ostacolato la piena realizzazione del quadro disegnato dalla legge 42/2009derivano dalla perdurante assenza di una chiara individuazione dei LEP nelle funzioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale. L'assenza dei LEP ha anche condizionato le scelte della CTFS in particolare con riferimento alla misurazione dei fabbisogni standard dei Comuni ai fini della determinazione del FSC. L'esperienza dell'evoluzione dei fabbisogni standard comunali consente tuttavia di fornire alcuni suggerimenti sugli snodi principali da affrontare per la definizione dei Lep e il loro raccordo con il finanziamento degli Enti locali. In particolare sono due, a mio avviso, le questioni fondamentali a cui dare risposta: 1) quando la definizione dei LEP è necessaria per definire correttamente i fabbisogni standard, 2) come coniugare un percorso di convergenza ai LEP con i vincoli di finanza pubblica.

4.1. I LEP necessari per la misurazione dei fabbisogni standard

Secondo quanto previsto dal d.lgs. 216/2010 i fabbisogni standard in ambito comunale devono costituire il riferimento cui rapportare il finanziamento integrale delle funzioni fondamentali e dei livelli essenziali delle prestazioni.

La gran parte delle funzioni fondamentali (in particolare le attività amministrative, le attività contabili, la gestione del personale, la viabilità, il territorio, l'ambiente, lo stato civile, l'anagrafe, lo smaltimento dei rifiuti, l'elettorale, la Leva, gli uffici tecnici, i servizi di segreteria, il protocollo, l'urbanistica, l'edilizia, il servizio tributi, la polizia locale e la polizia amministrativa) riguardano la fornitura di servizi indivisibili prestati a beneficio della collettività nel suo insieme. Per queste funzioni, sebbene la legislazione non codifica in generale un diritto soggettivo esigibile da parte degli utenti, sono previsti degli obblighi in capo alle amministrazioni e una serie di direttive e vincoli normativi che implicitamente definiscono un livello essenziale delle prestazioni che devono essere garantite ai cittadini. Ad esempio, nel caso dell'anagrafe e dello stato civile i servizi devono essere erogati quando vi sia necessità e richiesta. Per alcuni servizi come, ad esempio, la raccolta e lo smaltimento rifiuti, l'ente ha l'obbligo di smaltire tutti i rifiuti solidi urbani prodotti nel territorio di competenza se non vuole incappare in violazioni delle norme in tema di igiene ambientale. Considerazioni analoghe possono essere fatte anche per gli altri servizi legati alla tutela dell'ambiente. Allo

stesso modo, la manutenzione delle strade deve essere garantita per rispetto delle norme sulla sicurezza stradale.

In questi casi l'analisi dei dati storici può essere sufficiente per identificare un livello di prestazioni che i comuni sono obbligati ad erogare. E' quanto accade nelle funzioni Affari generali e Polizia locale dove il fabbisogno standard è calcolato sulla base di un funzione di spesa. Un limite potenziale di questo approccio è l'obbligatorietà dei servizi non garantisce la qualità degli stessi. Ma la dimensione della qualità in queste funzioni (soprattutto in quelle amministrative e contabili) non appare determinante per la quantificazione del fabbisogno standard.

Nell'ambito delle funzioni fondamentali dei comuni sono altresì presenti numerosi servizi, di solito a domanda individuale, per i quali il quadro normativo concede un'ampia discrezionalità nell'attivazione e nel livello di fornitura. Si tratta tuttavia di prestazioni che riguardano per la quasi totalità le materie dell'assistenza, dell'istruzione e del trasporto pubblico locale, che sono strettamente correlate ai diritti civili e sociali e per le quali, come anche riconosciuto dal d.lgs. 68/2011, devono essere definiti dei LEP.

In assenza dei LEP in questi ambiti i fabbisogni standard possono essere definiti solo provvisoriamente con un approccio prudenziale. Da un lato, infatti, non vi è garanzia che i livelli storici di servizio e di spesa siano coerenti con le esigenze di tutela dei diritti civili e sociali sia a livello di singolo ente che in aggregato. Dall'altro lato, come già osservato in precedenza, la CTFS può fornire dati ed analisi che siano di supporto alle scelte del legislatore ma non può sostituirsi ad esso nell'individuazione dei LEP.

Nei paragrafi seguenti verranno analizzati, nell'ambito delle funzioni dell'Istruzione e della Viabilità e trasporto pubblico, i servizi per i quali la definizione dei LEP è necessaria per una corretta definizione dei fabbisogni standard. A questi si aggiungono ovviamente i servizi nell'ambito del sociale dove la definizione dei LEP è essenziale, come illustrato in precedenza, per fornire alla CTFS un riferimento certo per la standardizzazione dell'intensità dei servizi riconosciuta nei fabbisogni standard.

4.1.1. I servizi svolti dai comuni nella funzione istruzione

La funzione istruzione, per quanto riguarda la parte svolta dai comuni, comprende servizi complementari che gli enti erogano per la scuola dell'obbligo e la scuola per l'infanzia. Solo una parte di questi servizi sono oggi obbligatori[7]. I comuni devono infatti fornire, e quindi sostenere la spesa, per la fornitura di locali adeguati includendo la fornitura del riscaldamento, dell'energia elettrica, dei servizi idrici e della manutenzione dei locali e degli spazi verdi. Va precisato che alcuni comuni erogano direttamente il servizio della scuola dell'infanzia e/o scuola dell'obbligo, sostengono anche le spese del personale scolastico[8].

---

[7] La scuola per l'infanzia non rientra fra i servizi obbligatori.

[8] Attualmente I fabbisogni standard riconoscono questa tipologia di servizio assegnando risorse aggiuntive a questi enti.

Fra i servizi non obbligatori che possono incidere sui diritti civili e sociali rientrano il trasporto scolastico, il trasporto scolastico delle persone con diversa abilità, la mensa scolastica, il pre-post scuola e i centri estivi.

Ad esempio, il trasporto scolastico fornito dai comuni appare come un servizio indispensabile e necessario quando non sia possibile recarsi a scuola a piedi, a causa della dispersione abitativa e dell'assenza di un servizio di trasporto pubblico urbano, come può accadere in particolare nei piccoli comuni o nei comuni confinanti con le grandi aree urbane. Anche il servizio trasporto scolastico delle persone con diversa abilità è sicuramente necessario per assicurare il diritto all'istruzione.

La mensa scolastica è complementare alla presenza del tempo pieno o del tempo prolungato. Potrà essere considerata necessaria nella misura in cui si ritenga che debbano essere garantiti dei livelli essenziali per il tempo pieno e tempo prolungato.

Il servizio di pre-post scuola e di centri estivi non appaiano strettamente necessari per garantire il diritto all'istruzione. Non sono offerti dalla maggior parte dei comuni e sono in parte finanziati dagli utenti in quanto servizi a domanda individuale.

In assenza di chiari riferimenti normativi, l'attuale metodologia di calcolo dei fabbisogni standard considera meritevoli di tutela tutti i servizi non obbligatori fin qui elencati e valorizza il fabbisogno standard di ogni comune prendendo come riferimento il livello del servizio storico di quello stesso comune.

La Tabella 6 mostra come il peso complessivo di questi servizi nell'ambito della perequazione, sebbene contenuto, non sia trascurabile. Essi rappresentano infatti circa il 5,2%% dei fabbisogni standard rilevanti per la perequazione (ossia al netto dei fabbisogni per la raccolta e smaltimento dei rifiuti il cui ammontare viene sterilizzato nella ripartizione del FSC).

I livelli storici di questi servizi sono tuttavia molto differenziati. La Figura 9 e la Figura 10 mostrano come la variabilità sia elevata anche fra comuni di dimensioni simili e anche nell'ambito degli stessi confini regionali con il rischio che in alcuni comuni il livello dei servizi (e il conseguente fabbisogno) sia inferiore a quello richiesto per godere pienamente del diritto all'istruzione mentre in altri possa al contrario essere fornito ad un livello superiore a quello strettamente necessario per assicurare la frequenza scolastica.

La definizione dei LEP consentirebbe di tarare in modo più preciso i fabbisogni standard consentendo di chiarire in primo luogo se per tutti i servizi non obbligatori presenti in questa funzione vada garantita la tutela di un livello essenziale. Inoltre i LEP andrebbero definiti con riferimento al complesso delle prestazioni erogate dai vari gradi di governo nella funzione istruzione (ad esempio con riferimento all'offerta del tempo pieno o del tempo prolungato) data la complementarietà di gran parte dei servizi comunali con la scuola statale.

4.1.2. Il trasporto pubblico locale

Il servizio di trasporto pubblico locale (TPL) si riferisce al trasporto terrestre su ferro o gomma e al trasporto acqueo. Si divide in trasporto extra urbano (principalmente di competenza regionale) quando collega i territori dei diversi comuni, e urbano quando collega le diverse zone/quartieri dello stesso comune. A livello comunale la spesa è complessivamente pari a circa 1.060 milioni di euro (vedi Tabella 6). Il servizio è tuttavia presente in meno di un quarto degli enti e la spesa si concentra nelle grandi aree urbane dove la quantità di passeggeri trasportati e dei chilometri percorsi raggiungono livelli quantitativi molto superiori alla media nazionale.

L'eterogeneità territoriale nei livelli di spesa rispecchia in primo luogo la diversità dei fabbisogni legati alle caratteristiche strutturali e socio-economiche dei vari comuni. È normale, infatti, che nelle grandi aree urbane la domanda di mobilità, sia in termini di passeggeri che di chilometri percorsi siano superiori alla media nazionale. Ma essa deriva anche dall'assenza di precisi obblighi normativi e da differenti modalità di intervento dei governi regionali.

In questo quadro i fabbisogni sono stati stimati ricorrendo al modello di funzione di spesa aumentata che permette di distinguere, attraverso l'utilizzo di variabili dummy, i differenziali di spesa relativi alla presenza e alla tipologia del servizio svolto e alle diverse modalità di intervento regionale da quelli riconducibili alle variabili di contesto della domanda. Le differenze riconducibili alla diversa articolazione dell'intervento regionale possono così essere sterilizzate in fase di calcolo del fabbisogno standard.

Analogamente a quanto osservato per le altre funzioni che forniscono servizi destinati alla generalità della popolazione, la definizione esplicita dei LEP non è quindi strettamente necessaria per la quantificazione dei fabbisogni standard di cui garantire il finanziamento relativamente ai comuni in cui il servizio è storicamente presente.

Un esplicito intervento normativo sarebbe auspicabile per chiarire se nell'ambito del trasporto pubblico locale urbano sia necessario prevedere un livello essenziale delle prestazioni in tutti i territori comunali o solo per quelle realtà che presentano delle particolari esigenze per caratteristiche strutturali (quali, ad esempio, l'altimetria, la dimensione, la densità abitativa) o socio economiche. Si tratterebbe in altri termini di stabilire se la tutela dei diritti civili e sociali si debba concretizzare nella presenza di una rete di trasporto pubblico urbano (necessariamente limitata ai centri urbani di maggiori dimensioni) o in più generale sostegno pubblico alla mobilità urbana (che potrebbe prendere anche la forma di buoni per ridurre il costo della mobilità ove non sia economicamente sostenibile una rete pubblica) che andrebbe a sommarsi alla garanzia del trasporto connesso all'accesso ad alcuni servizi già ricompreso nelle funzioni dell'istruzione e del sociale.

4.2. Definizione dei LEP e livello delle risorse

I flussi perequativi attivati dal FSC si inseriscono in un quadro profondamente diverso da quello previsto dalla legge 42/2009.

La legge attuativa del federalismo fiscale, prendendo atto dell'ampia differenziazione dei livelli di prestazioni erogate dagli enti locali aveva previsto che i LEP fossero raggiunti gradualmente[9] attraverso un processo che prevedeva la fissazione di obiettivi intermedi (i cosiddetti "obiettivi di servizio"[10]) il cui raggiungimento doveva essere costantemente monitorato nell'ambito della programmazione annuale della finanza pubblica (art. 18 "Patto di convergenza") e con la possibilità di azioni correttive concordate in sede di Conferenza unificata. Non venivano esplicitamente contemplate situazioni in cui la crescita della spesa per le funzioni fondamentali e i LEP potesse creare degli ostacoli al raggiungimento degli obiettivi di finanza pubblica[11]. Probabilmente tale evenienza appariva remota perché nelle intenzioni del legislatore l'individuazione di fabbisogni e costi standard avrebbe consentito di individuare guadagni di efficienza sufficienti per finanziare il potenziamento dei servizi dove questi risultavano insufficienti.

A più di dieci anni di distanza la convergenza nelle prestazioni non si è realizzata. Come evidenziato dai dati illustrati in precedenza, il livello dei servizi continua a presentare ampie sperequazioni e in molte realtà esso appare insufficiente o del tutto assente. Al contempo sono venute meno le condizioni per la realizzazione di uno scenario virtuoso in cui il riequilibrio poteva essere finanziato dalla riduzione delle inefficienze. Le manovre di contenimento della finanza pubblica, in particolare nel periodo 2010 al 2015 hanno infatti prelevato risorse dal comparto degli Enti Locali con tagli che hanno colpito in modo lineare enti efficienti e inefficienti.

In questo contesto è ragionevole attendersi che la fissazione dei LEP farà emergere la necessità di un potenziamento dei servizi verso livelli in media superiori a quelli attualmente erogati, in particolare nell'ambito del sociale e dell'istruzione. L'aumento delle prestazioni si tradurrà in un aumento dei fabbisogni standard che dovranno essere finanziati, al netto dei residui possibili recuperi di efficienza, attraverso un'integrazione verticale del FSC.

Per il complesso delle Pubbliche Amministrazioni le risorse aggiuntive andranno individuate, nel rispetto delle norme costituzionali sull'equilibrio di bilancio (articoli 81, 97 e 119) ridefinendo le priorità dell'intervento pubblico attraverso una combinazione di riduzioni della spesa per le prestazioni non essenziali e di aumento delle entrate.

---

[9] In particolare: art. 2, comma 2, lettera f); art. 5, comma 1, lettere g) e h); art. 18, comma 1.

[10] La medesima espressione "obiettivi di servizio" viene utilizzata da altra normativa con un significato diverso.

[11] Anche se la legge prevede l'istituzione di una Conferenza permanente per il coordinamento della finanza pubblica con l'obiettivo, fra gli altri, di definire degli obiettivi di finanza pubblica per comparto, anche in relazione ai livelli di pressione fiscale e di indebitamento

In questa prospettiva un'applicazione graduale dei LEP, come già previsto dalla legge 42/2009 potrebbe consentire di assorbire l'incremento di spesa con minori tensioni sul bilancio pubblico. Inoltre l'individuazione degli obiettivi di servizio, come tappe intermedie verso i LEP, consentirebbe di monitorare l'effettivo miglioramento nelle prestazioni erogate. Occorre infatti ricordare che i trasferimenti erogati ai Comuni attraverso il FSC non hanno vincoli di destinazione.

Tabelle

Tabella 1 Percentuali minime nei FAS2020 Asili nido

Fasce di popolazione	Livello minimo di copertura
Comuni fino a 5.000 abitanti	7,69%
Comuni con 5.001 - 10.000 abitanti	7,75%
Comuni con 10.001 - 100.000 abitanti	7,81%
Comuni con 100.001 - 250.000 abitanti	9,25%
Comuni con oltre 250.000 abitanti	16,71%

Tabella 2 Copertura e fabbisogni per gli asili nido, FSC 2020

Regione	Popolazione 0-2 anni - 2016	Utenti serviti storici dichiarati FC30U 2016	Copertura storica dichiarata FC30U 2016 %	Fabbisogno FAS2018-2019 CTFS 2017 €	Utenti serviti FAS20 - CTFS luglio 2019	Copertura FAS20 - CTFS luglio 2019 %	Fabbisogno FAS20 - CTFS luglio 2019 €
Piemonte	98,891	15,978	16.14	130,752,191	16,802	16.98	125,083,433
Lombardia	251,494	36,902	14.67	292,171,720	39,491	15.70	292,631,290
Veneto	117,167	13,637	11.64	105,488,562	15,894	13.57	107,437,648
Liguria	30,801	4,641	15.07	43,943,429	4,915	15.96	43,967,900
Emilia Romagna	107,305	25,727	23.98	230,179,055	24,778	23.09	219,723,161
Toscana	83,123	17,971	21.62	143,044,963	17,631	21.21	138,055,714
Umbria	19,776	3,135	15.85	25,476,357	3,291	16.64	25,587,333
Marche	35,449	5,714	16.12	45,101,810	5,905	16.66	44,079,663
Lazio	144,916	24,705	17.05	251,424,989	27,148	18.73	255,225,041
Abruzzo	30,472	2,789	9.15	22,492,584	3,521	11.56	23,916,110
Molise	6,400	496	7.74	2,800,549	736	11.51	3,372,393
Campania	152,357	4,669	3.06	39,669,255	15,149	9.94	63,980,580
Puglia	94,989	5,664	5.96	42,951,584	9,601	10.11	52,073,119
Basilicata	12,133	826	6.81	6,781,264	1,256	10.36	7,763,466
Calabria	48,746	1,109	2.27	8,826,803	4,120	8.45	15,773,607
Totale	**1,234,019**	**163,964**	**13.29**	**1,391,105,114**	**190,239**	**15.42**	**1,418,670,456**

Tabella 3 – Lo schema di calcolo del FSC

	Componente principale	Sottocomponente	Ulteriore sottocomponente
A	Componente redistributiva*	A.1 Storica del riequilibrio/compensazione delle risorse comunali nel passaggio dall'ICI all'IMU e TASI a partire dal 2012 Formula =A.1.1-A.1.2	A.1.1 Risorse storiche di riferimento (gettito ICI + spettanze figurative del FSR 2011)
			A.1.2 Gettito standard IMU e TASI, ottenuto valorizzando le basi imponibili ad aliquota legale
		A.2 Perequativa del fiscal gap calcolato tra fabbisogni e le capacità fiscali Formula =A.2.1-A.2.2	A.2.1 Risorse standard assegnate in base ai fabbisogni standard e alla popolazione comunale
			A.2.2 Capacità fiscali standard ricavate dai gettiti standard delle principali entrate comunali
A'	Correttiva	Attenuazione degli effetti redistributivi nel passaggio alla perequazione	
B	Riduzioni, rettifiche e accantonamenti	Tagli, rettifiche puntuali, accantonamenti	
C	Ristorativa	Ristoro del gettito effettivo della TASI e dell'IMU perduto a seguito della modifica della disciplina di imposte immobiliari comunali a partire dal 2016	
D	Restituzione della quota di alimentazione del FSC	Quota di alimentazione del FSC, pari a 27,5% del proprio gettito standard IMU, che viene sottratta dai gettiti comunali per alimentare il fondo	
	FSC dotazione netta (A+A'+B+C)	Le risorse verticali del fondo	
	FSC dotazione lorda (A+A'+B+C+D)	Le risorse verticali incrementate con le risorse orizzontali	

Tabella 4 Gli effetti finanziari del FSC 2020. Comuni delle RSO

	Componente	Sottocomponente	Flusso positivo		Flusso negativo		Flusso netto
			mln	*N. comuni*	*mln*	*N.comuni*	*mln*
A	Redistributiva	A1. Storica del riequilibrio delle risorse comunali (72,5%)	*1,929.0*	*5,012.0*	*-1,137.8*	*1,554.0*	*791.2*
		A.2. Perequativa (27,5%)	*708.1*	*4,703.0*	*-408.0*	*1,863.0*	*300.1*
A'	Correttivi		*28.5*	*4,286.0*	*-3.5*	*325.0*	*25.0*
	Totale Redistributivo		*2,588.8*	*5,047.0*	*-1,466.9*	*1,520.0*	*1,121.9*
B	Riduzioni, rettifiche e accantonamenti		*1.4*	*28.0*	*-1,741.5*	*6,539.0*	*-1,740.2*
C	Ristorativa TASI		*3,570.5*	*6,566.0*	*0.0*	*0.0*	*3,570.5*
FSC 2020 dotazione netta (A+A'+B+C)			*3,731.9*	*5,578.0*	*-779.7*	*989.0*	*2,952.3*
D	Restituzione della quota di alimentazione del FSC		*2,533.2*	*6,566.0*	*0.0*	*0.0*	*2,533.2*
FSC 2020 dotazione lorda (A+A'+B+C+D)			*5,766.5*	*6,103.0*	*-286.7*	*464.0*	*5,485.4*
	Assegnazione 100 mln. (L Bil2020) - quota DL 66		*53.5*	*6,566.0*			*53.5*
	Assegnazione 100 mln. (L Bil2020) - variazione FSC negativa		*35.7*	*4,104.0*			*35.7*

Fonte: elaborazioni su dati Ministero dell'Interno

Tabella 5 Gli effetti finanziari del FSC 2020. Comuni delle regioni Sicilia e Sardegna

	Componente	Sottocomponente	Flusso positivo		Flusso negativo		Flusso netto
			mln	*N. comuni*	*mln*	*N.comuni*	*mln*
A	Redistributiva	Storica del riequilibrio delle risorse comunali	*544,2*	*649,0*	*-110,7*	*118,0*	*433,4*
B	Riduzioni, rettifiche e accantonamenti		*0,1*	*1,0*	*-202,1*	*766,0*	*-201,9*
C	Ristorativa		*247,3*	*767,0*	*0,0*	*0,0*	*247,3*
D	Restituzione della quota di alimentazione del FSC		*235,2*	*1,0*	*-202,8*	*766,0*	*235,2*
	FSC 2020 dotazione netta (A+B+C)		*578,3*	*654,0*	*-99,5*	*113,0*	*478,8*
	FSC 2020 dotazione lorda (A+B+C+D)		*758,7*	*700,0*	*-45,4*	*67,0*	*714,1*
	Assegnazione 100 mln. (L Bil2020) - quota DL 66		*10,8*	*767,0*			*10,8*

Fonte: elaborazioni su dati Ministero dell'Interno

Tabella 6 Spesa standardizzata nelle funzioni fondamentali dei comuni

Funzione Fondamentale	Descrizione servizi	Servizi obbligatori	Servizi inseriti nella lista dei servizi a domanda individuale D.M. 31 dicembre 1983	Popolazione beneficiaria del servizio	Grado di copertura previsto dai fabbisogni	Valore in euro	Incidenza %
Affari Generali	Anagrafe, Elettorale, Leva, Ufficio Tecnico, Segreteria, Protocollo, URP, Albo Pretorio, Attività amministrative, Contabili, Gestione del personale, Urbanistica, Edilizia,Tributi (al 70% spesa storica)	Si	No	Tutta la popolazione	100%	7,141,879,089.00	20.10
Polizia Locale	Polizia locale e amministrativa	Si	No	Tutta la popolazione	100%	2,446,737,284.00	6.89
Istruzione	Fornitura locali adeguati (Riscaldamento, energia elettrica e acqua), per poter svolgere le attività scolastiche relative alla scuola infanzia direttamente o con convenzione con scuole paritarie	No	No	Popolazione 3-5 anni	100%	881,415,440.44	2.48
	Fornitura locali adeguati (Riscaldamento, energia elettrica e acqua) per poter svolgere le attività scolastiche relative alla primaria e secondaria di primo grado	SI	No	Popolazione 6-14 anni	100%	2,215,620,563.36	6.24
	Trasporto scolastico	No	No	Popolazione 3-14 anni	Livello servizio storico	292,886,352.67	0.82
	Trasporto scolastico per disabili	No	No	Popolazione 3-14 anni	Livello servizio storico	53,964,025.72	0.15
	Mensa scolastica	No	Si	Popolazione 3-14 anni	Livello servizio storico	945,961,811.99	2.66
	Contributi alle scuole private	No	No	Popolazione 3 - 5	Livello servizio storico	195,760,130.93	0.55
	Pre post scuola e centri estivi	No	Si	Popolazione 3-14 anni	Livello servizio storico	59,926,594.32	0.17
Funzioni nel settore sociale	Servizi per l'infanzia, servizi riabilitazione, strutture residenziali per il ricovero anziani, strutture per handicap, interventi per le famiglie disagiate	Si	Si (alcuni servizi)	Tutta la popolazione	100%	4,875,578,883.00	13.72
	Servizio di asili nido	No	SI	Popolazione 0-2 anni	Livello storico con normalizzazione	1,391,195,873.93	3.92
Viabilità e trasporto pubblico	Gestione strade e viabilità	Si	No	Tutta la popolazione	100%	2,905,065,901.35	8.18
	Trasporto pubblico locale	No	No	Tutta la popolazione	Solo comuni con spesa storica valorizzta	1,061,860,494.49	2.99
Ambiente	Raccolta e smaltimento rifiuti	Si	No	Tutta la popolazione	Quantità dei rifiuti prodotta	9,146,507,802.23	25.75
	Gestione parchi, verde pubblico, tutela del territorio	Si	No	Tutta la popolazione	100%	1,909,835,204.16	5.38
Totale						35,524,195,451.59	100.00

Figure

Figura 1 Asili nido: percentuale di copertura storica

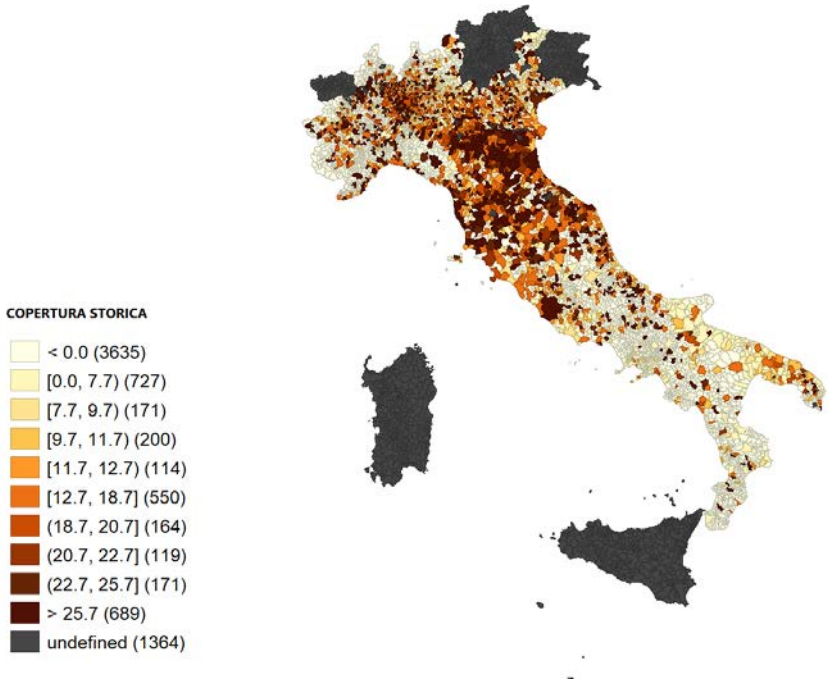


Figura 2 Asili nido: percentuale di copertura standardizzata CTFS del 24 luglio 2019

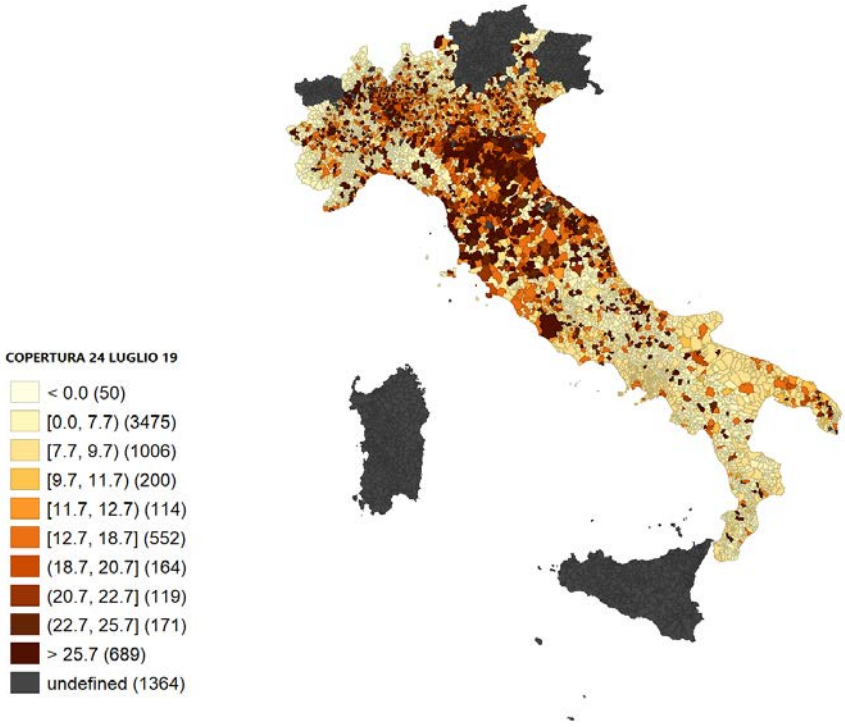


Figura 3 **Variazioni FSC 2019-2020 per comuni RSO (euro pro capite)**

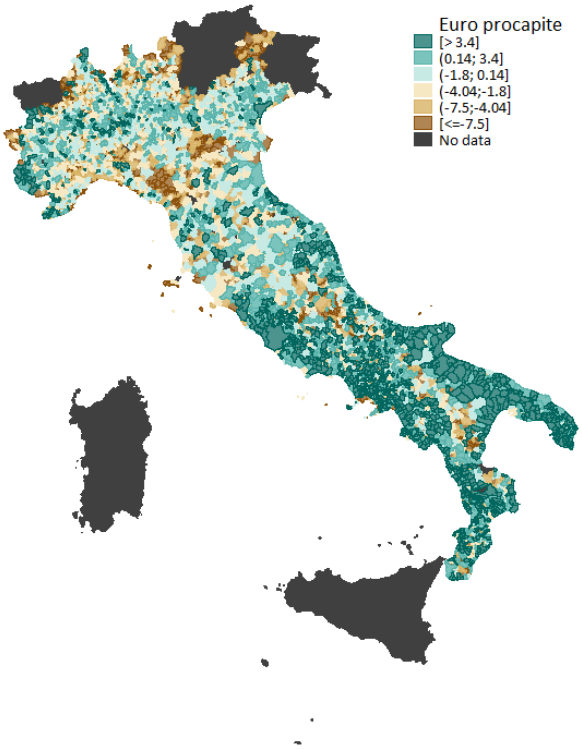


Figura 4 – Distribuzione delle risorse aggiuntive nel FSC 2020

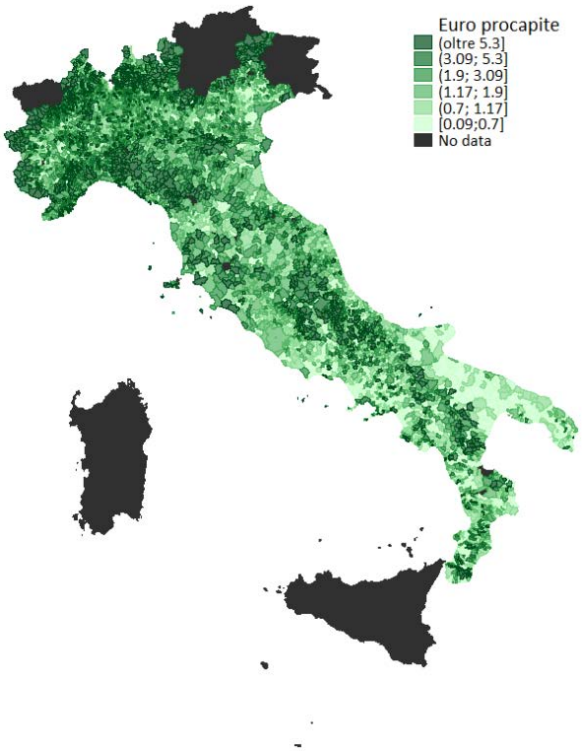
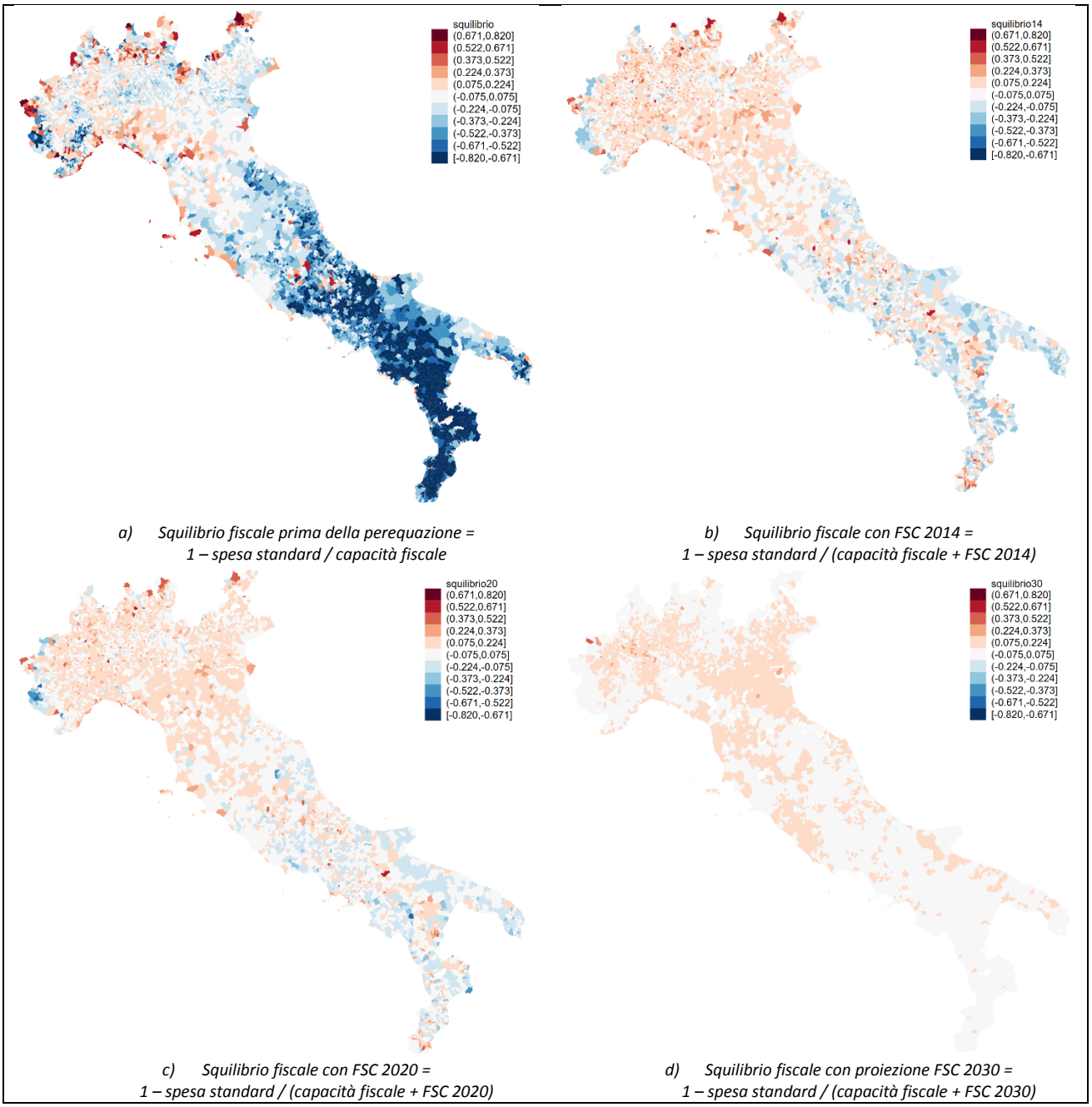


Figura 5 Scomposizione delle variazioni FSC 2019-2020 per comuni RSO (euro procapite per classe demografica)

Figura 6 Lo squilibrio fiscale dei Comuni delle RSO



a) Squilibrio fiscale prima della perequazione = 1 – spesa standard / capacità fiscale

b) Squilibrio fiscale con FSC 2014 = 1 – spesa standard / (capacità fiscale + FSC 2014)

c) Squilibrio fiscale con FSC 2020 = 1 – spesa standard / (capacità fiscale + FSC 2020)

d) Squilibrio fiscale con proiezione FSC 2030 = 1 – spesa standard / (capacità fiscale + FSC 2030)

Figura 7 Squilibrio fiscale con FSC a regime dovuto a componenti tagli e ristori

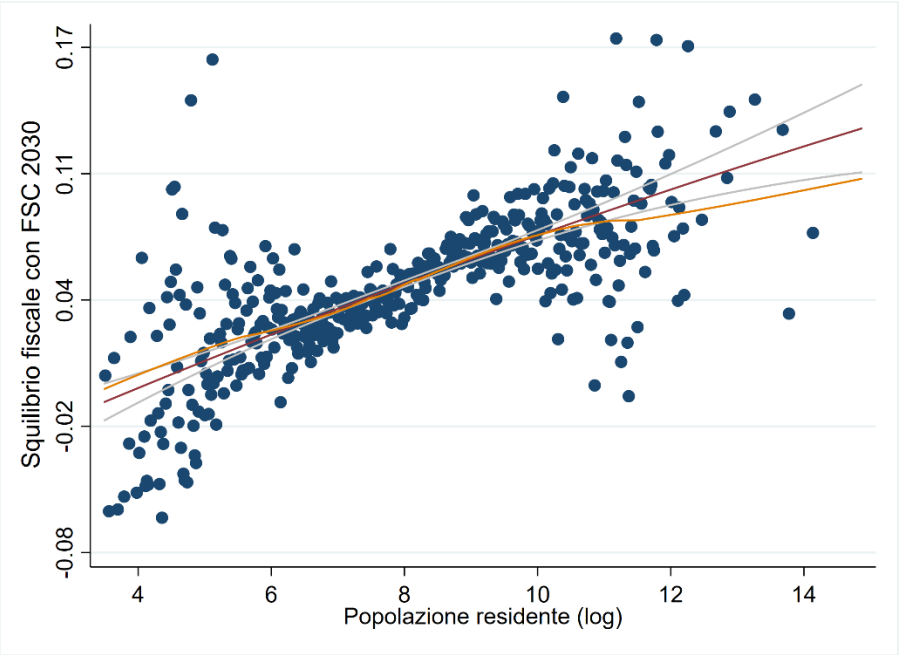
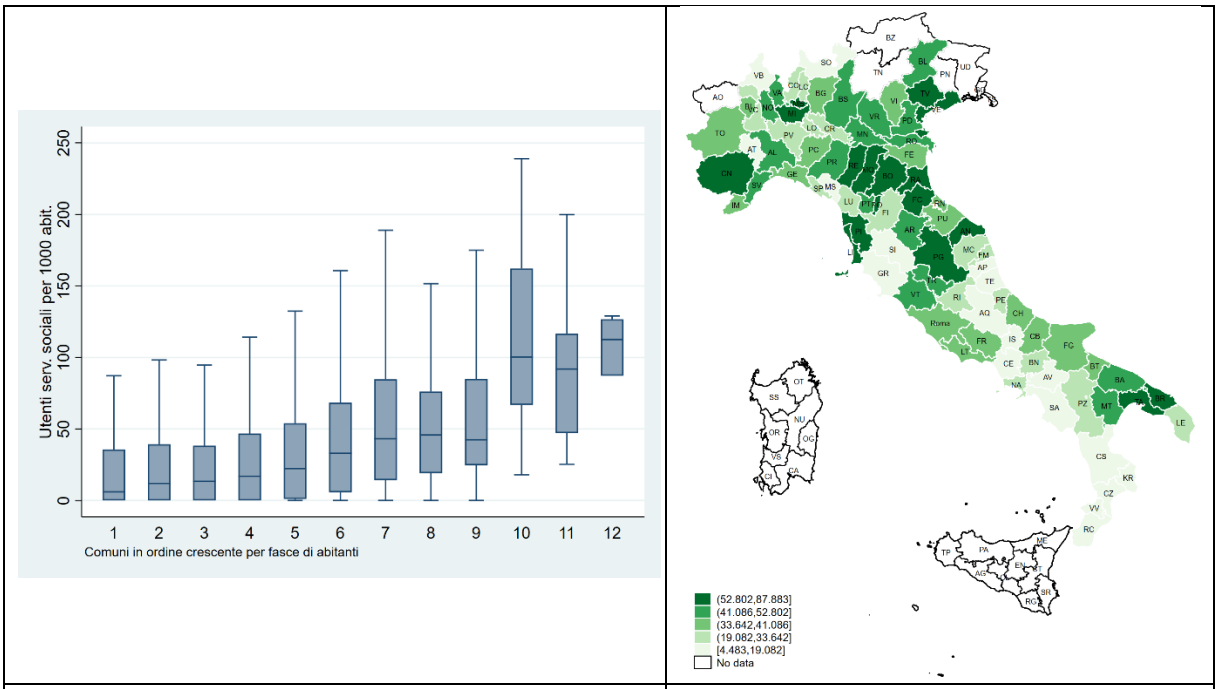


Figura 8 Distribuzione del numero totale degli utenti dei servizi sociali- RSO

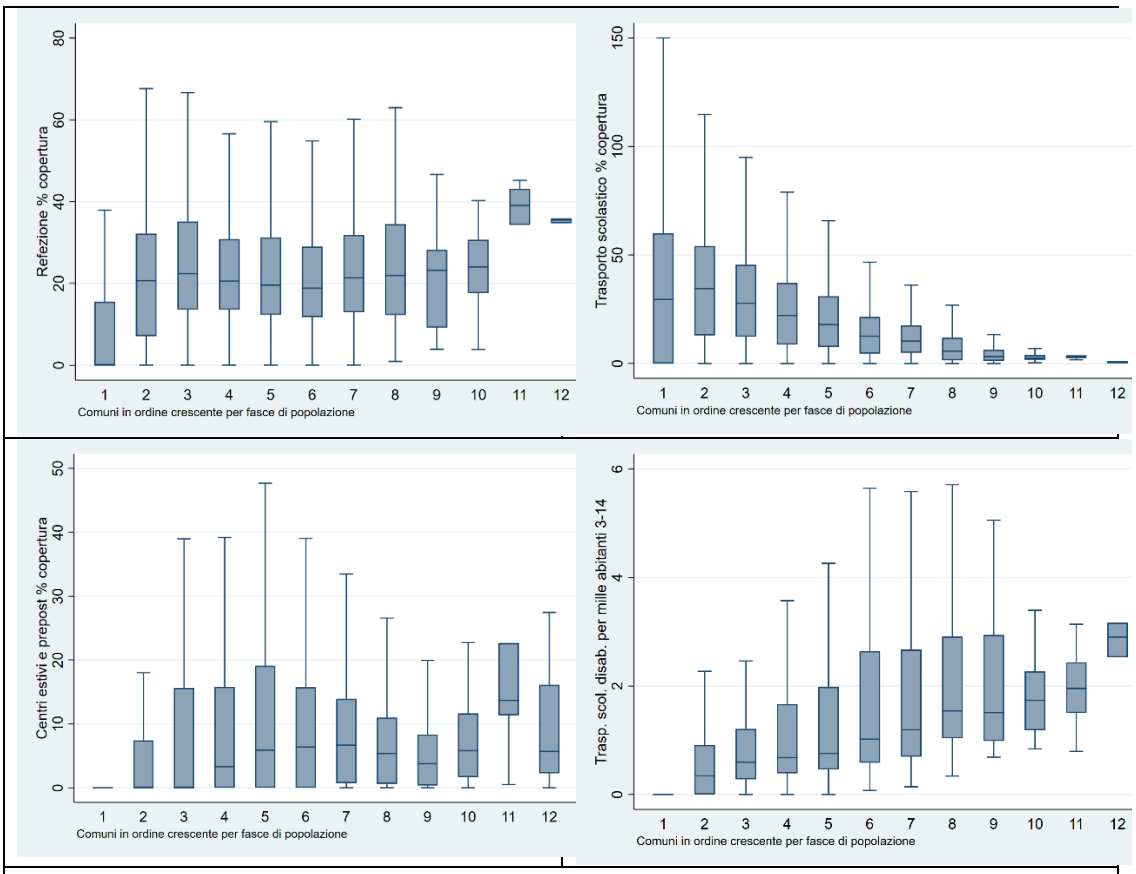


(A) (B)

Comuni aggregati per fascia di abitanti (pannello a) e valori medi provinciali (panello b). Si considera il numero di uteti per 1000 abitanti. Fonte: Opencivitas.it (anno 2016).

Note: descrizione delle fasce di abitanti, 1 = meno di 500 abitanti , 2 = tra 500 e 1000 , 3 = tra 1000 e 2000 ,4 = tra 2000 e 3000 , 5 = tra 3000 e 5000 , 6 =5000 e 10000 , 7 = tra 10000 e 20000 , 8 = tra 20000 e 60000, 9 = tra 60000 e 100000, 10 = tra 100000 e 250000, 11 = tra 250000 e 500000, 12 = oltre 500000 abitanti.

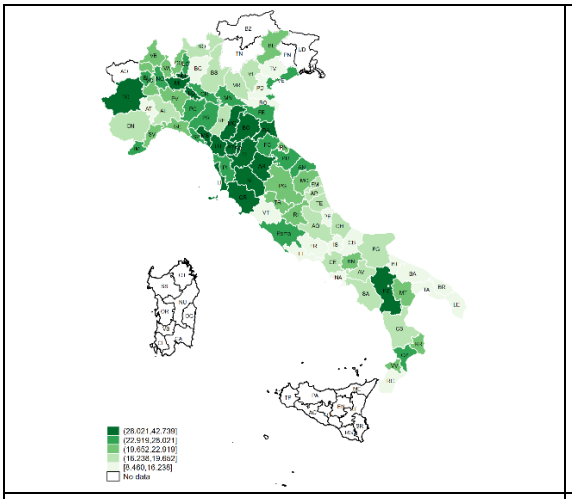
Figura 9 Distribuzione dei servizi a domanda individuale della funzione istruzione Comuni per fasce di abitanti



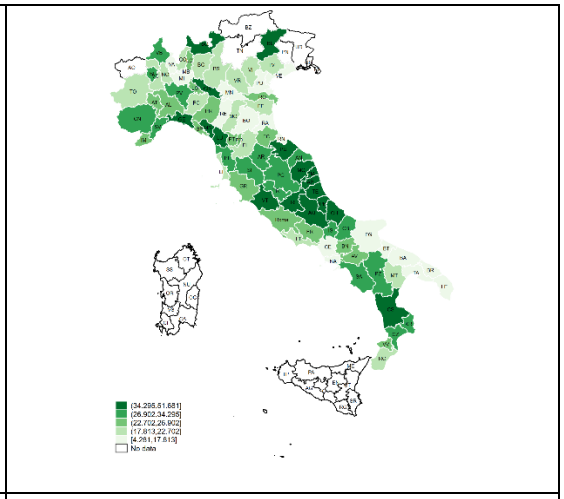
Comuni aggregati per fascia di abitanti. Percentuali di utenti per abitanti in età tra 3 e 14 anni. Per il trasporto degli alunni con diversa abilità si considera il numero di unteti per 1000 abitanti. Fonte: Opencivitas.it (anno 2016).

Note: descrizione delle fasce di abitanti, 1 = meno di 500 abitanti , 2 = tra 500 e 1000 , 3 = tra 1000 e 2000 ,4 = tra 2000 e 3000 , 5 = tra 3000 e 5000 , 6 =5000 e 10000 , 7 = tra 10000 e 20000 , 8 = tra 20000 e 60000, 9 = tra 60000 e 100000, 10 = tra 100000 e 250000, 11 = tra 250000 e 500000, 12 = oltre 500000 abitanti.

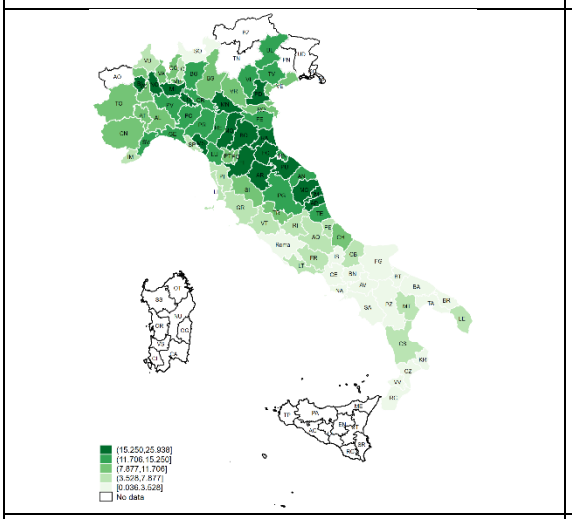
Figura 10 Distribuzione dei servizi a domanda individuale della funzione istruzione
Comuni aggregati per Provincia



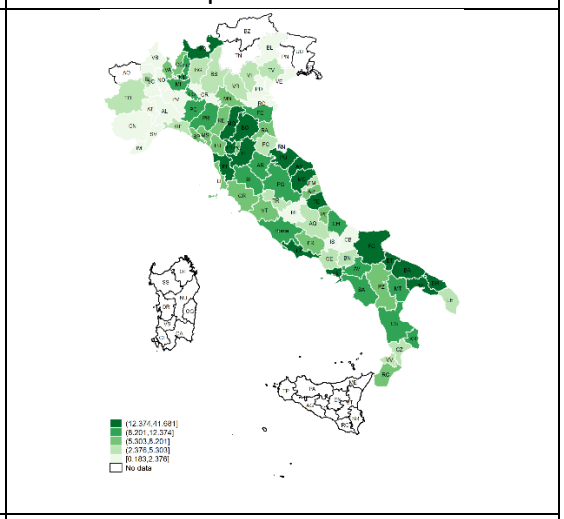
Mensa scolastica



Trasporto scolastico



Centri estivi e pre-post scuola



Trasporto alunni diversamente abili

Percentuali di utenti per abitanti in età tra 3 e 14 anni. Per il trasporto degli alunni con diversa abilità si considera il numero di unteti per 10000 abitanti.
Fonte: Opencivitas.it (anno 2016).