

COMMISSIONE TECNICA PER I FABBISOGNI STANDARD

VERBALE N.28

Il giorno 9 del mese di aprile dell'anno 2018 alle ore 15,10 presso la sala 222 del Ministero dell'Economia e delle Finanze si è riunita in seguito a regolare convocazione la Commissione Tecnica per i fabbisogni standard, istituita con decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri del 23 febbraio 2016.

Sono presenti i seguenti membri effettivi della Commissione Tecnica: prof. Luigi Marattin (Presidente, PCM), dott. Salvatore Bilardo (MEF RGS), dott.ssa Veronica Nicotra (ANCI), dott. Andrea Ferri (IFEL), dott. Giancarlo Verde (MIN), dott. Piero Antonelli (UPI) e dott.ssa Maria Teresa Monteduro (Dip. Finanze).

Sono presenti i seguenti membri supplenti: dott. Gerolamo Giungato (ISTAT), dott. Marco Carotenuto (MEF Dip. Finanze), dott. Massimo Tatarelli (MIN), dott.ssa Larisa Minzyuk (IFEL) e dott. Massimo Zeppieri (MEF RGS). Sono altresì presenti i seguenti esperti esterni: dott. Cesare Vignocchi (IFEL), dott.ssa Cristina Equizzi, dott. Francesco Porcelli e dott. Marco Stradiotto per SOSE. Sono presenti, inoltre, la dott.ssa Antonietta Fortini, il dott. Costanzo D'Ascenzo e la dott.ssa Anna Maria Ustino (MEF RGS).

Il prof. Marattin apre la seduta e, dopo aver evaso il primo punto all'ordine del giorno con l'approvazione del verbale della riunione precedente, comunica che, a seguito della sua elezione a membro della Camera dei Deputati nella tornata elettorale del 4 marzo, ritiene opportuno e corretto rimettere il proprio mandato al prossimo Presidente del Consiglio, non appena insediato. Nel frattempo, ritiene appropriato - al fine di non rallentare o bloccare l'attività della Commissione Tecnica, imbastire al più presto un programma dei lavori 2018, al fine di non pregiudicare la definizione tempestiva dei fabbisogni standard per l'esercizio 2019 nonché le altre funzioni attribuite dal legislatore alla Commissione stessa. A questo stesso fine egli ritiene che la Commissione nella sua interezza, nelle more della definizione del nuovo Governo, debba quindi non interrompere i propri lavori. Per questo la riunione odierna offre l'opportunità di un confronto volto ad individuare e condividere le attività da pianificare nel medio termine. Su tale programma, ovviamente, la Commissione - quando verrà nominato un nuovo Presidente - potrà tornare per rivedere modalità e priorità, in coerenza con gli indirizzi forniti dal futuro Governo. In particolare, il prof. Marattin propone, quali campi d'azione, alcuni temi che definisce di "ordinaria amministrazione", in quanto espressamente affidati alla CTFS dalla normativa vigente ed altri da considerarsi ulteriori. In particolare, per quanto concerne l'attività "ordinaria" richiama l'attenzione sulle Regioni (conclusione del computo dei fabbisogni standard inerenti la spesa corrente non sanitaria per il comparto delle Regioni a statuto ordinario), sui Comuni (valutazione circa l'opportunità di variare la metodologia, considerato che nel 2017, in coerenza con le previsioni normative, sono stati aggiornati i relativi dati a metodologia invariata) e le province e città metropolitane (lo stato dell'arte alla luce del susseguirsi delle norme). Il prof. Marattin ricorda che la legge di bilancio 2018 ha introdotto un ulteriore compito per la Commissione Tecnica per i fabbisogni standard, prevedendo la redazione da parte della stessa di relazioni biennali sullo stato di attuazione della legge 42/2009.

Per quanto riguarda invece l'attività "straordinaria" della CTFS, il presidente richiama da un lato il lavoro specifico svolto sulla componente rifiuti riferita ai Comuni, mentre auspica, dall'altro, la redazione di un "libro bianco" sulla sistemazione del comparto province e città metropolitane. Chiede poi ai presenti una condivisione dei temi enunciati, sia ordinari che straordinari, anche al fine di concordare un modus operandi per il corrente anno, decidendo quali di questi temi, a quale livello di approfondimento e con quale tempistica verranno affrontati nel corso del 2018.

Il presidente passa quindi la parola a SOSE ed interviene il dott. Stradiotto, il quale comunica di aver acquisito gran parte dei dati da parte delle regioni senza ricorrere ai questionari informatici, ma avvalendosi della collaborazione del CINSEDO, precisando che, al momento, mancherebbero soltanto i dati dell'Abruzzo. In merito, l'obiettivo confermato è quello dell'ottimale funzionamento del tavolo di lavoro SOSE-CINSEDO-RGS-IFEL-ANCI e Stradiotto fa presente che i dati pervenuti sono decisamente migliori di quanto ci si aspettasse e che il lavoro può essere senz'altro avviato.

Il dott. Stradiotto ricorda, altresì, gli incontri avvenuti nell'ambito delle collaborazioni con i Comuni siciliani, con iniziative che definisce di estremo interesse, dalle quali, però, si attende una risposta per valutarne compiutamente l'impatto. Aggiunge che, per quanto concerne i Comuni delle Regioni a statuto ordinario, al momento sono pervenute risposte per il 55% dei questionari somministrati.

Interviene la dott.ssa Nicotra che dichiara di apprezzare la volontà di andare avanti nei lavori della CTFS espressa dal presidente senza attendere l'insediamento del nuovo Governo, considerato che la Commissione è per l'appunto un organismo di tipo tecnico. In particolare, condivide i punti indicati dal Presidente evidenziando l'opportunità di ottemperare alla norma della legge di bilancio che richiede una relazione alla Commissione quale occasione per una puntuale ricognizione normativa incentrata sull'attuazione della legge 42/2009 richiesta da tempo. La dott.ssa Nicotra si sofferma inoltre su alcuni aspetti di chiara incongruenza tra il dettato normativo e costituzionale e le modalità di attuazione delle perequazioni che determinano anche una difficile comprensione dei meccanismi messi in atto presso gli operatori e gli stessi decisori locali e nazionali, con particolare riguardo alla distribuzione del fondo perequativo ed auspica, pertanto, la massima trasparenza per facilitare il confronto con detti interlocutori. Un ulteriore punto di particolare criticità riguarda le città metropolitane, sulle quali permane l'urgenza di valorizzare l'intera gamma delle funzioni fondamentali.

Il dott. Ferri fa presente che il contesto in cui è stata introdotta la relazione biennale sull'attuazione della legge 42/2009 con particolare riferimento alle ipotesi di considerazione dei LEP e al "funzionamento" della perequazione (co. 490 della legge di bilancio per il 2018) riporta all'esigenza di una verifica generale degli aspetti critici, sia in sede politica (ved. ad esempio la relazione della Commissione bicamerale per il federalismo fiscale) che presso gli amministratori locali. Il dott. Ferri richiama l'attenzione sulle capacità fiscali, affermando che, al riguardo, è stato commesso un pesante errore nel sottovalutare i tempi necessari per i controlli degli effetti della revisione effettuata nel corso del 2017, tempi che sono risultati troppo ristretti in riferimento alla complessità della revisione stessa. I tempi di controllo richiedono infatti un impegno analogo a quello necessario per l'elaborazione dei dati e sono spesso risultati compressi dalle esigenze di chiudere i lavori in tempo utile per l'applicazione degli schemi perequativi. Prosegue, evidenziando che i risultati finali dell'operazione hanno destato molte perplessità, in quanto la capacità fiscale residua è variata in modo tale da determinare in alcuni casi effetti imprevedibili e talvolta destabilizzanti, come ad esempio è accaduto per le città medio-grandi del sud Italia che hanno riscontrato un aumento del 3% a fronte della diminuzione media del 14%. Secondo il dott. Ferri, tra gli effetti controintuitivi delle revisioni effettuate è di particolare rilievo il fatto che, in media, i Comuni di due regioni meridionali tradizionalmente povere di risorse, come la Calabria e la Basilicata, risultano ora in pur lieve "debito perequativo", cioè cedono risorse anziché acquisirne di aggiuntive, come finora sempre accaduto. Ferri prosegue osservando che con il blocco della manovrabilità delle aliquote tributarie, la gestione accentrata dell'IMU di base, di fatto destinata allo Stato a fini di riequilibrio e perequazione e con l'introduzione di ingenti quote di ristoro statale dei gettiti aboliti per l'esenzione dell'abitazione principale e di altre fattispecie minori, perde di senso l'intero concetto di capacità fiscale che, pertanto, andrebbe completamente ripensato anche al fine di superare il meccanismo di finanza derivata reintrodotta con i

ristori e ridefinire chiaramente il contributo consolidato netto da dare/avere per ogni ente. Ferri conclude evidenziando per la componente rifiuti la necessità di un approfondimento finalizzato ad un miglioramento della metodologia da applicare e ad una maggiore capacità di analisi delle principali componenti di costo "verticali" del servizio, anche al fine di contribuire con l'evoluzione del fabbisogno standard rifiuti al lavoro che la nuova agenzia ARERA dovrà svolgere in materia di regolazione del settore.

Il prof. Marattin ricorda che, per quanto riguarda i fabbisogni standard dei Comuni, nel 2018 la metodologia potrebbe essere rivista ove ritenuto opportuno e chiede a SOSE di esprimersi in tal senso, evidenziando le eventuali necessità tecniche.

In merito, il dott. Porcelli evidenzia l'esigenza di un monitoraggio continuo dei dati per presidiarne l'andamento e, anche dal punto di vista dei modelli di stima e dei parametri utilizzati, sottolinea la necessità di monitorarne l'evoluzione conseguente alle variazioni dei dati stessi, anche perché facendo tesoro del patrimonio informativo accumulato, attualmente vi è la possibilità di sperimentare una struttura di stima PANEL. Secondo il dott. Porcelli vi sono funzioni che necessitano di un approfondimento maggiore, come ad es. quella dei rifiuti che andrebbe esaminata più dettagliatamente per vedere se vi sono componenti da aggiornare ai fini dell'individuazione del costo standard e della correlata tariffazione; in particolare, tra i punti da aggiornare per la funzione rifiuti, il dott. Porcelli richiama la struttura dei cluster che influisce notevolmente sul calcolo del costo standard, da rivedere sicuramente in quanto definita sulla base dei dati 2013; come pure andrebbero riviste le componenti impiantistiche che, pur se neutralizzate nell'ambito della definizione dei fabbisogni standard, vengono utilizzate attualmente come benchmark nella determinazione del costo standard di riferimento e, in proposito, ad avviso del dott. Porcelli sarebbe utile un approfondimento con il dettaglio a livello comunale, essendo meno significativo quello provinciale.

Il dott. Porcelli evidenzia poi l'opportunità di un approfondimento sul TPL per discutere e valutare se il modello attuale, costruito sulla funzione di spesa aumentata, possa essere portato a funzione di costo e soprattutto se sia possibile superare la spesa storica nell'attribuzione del relativo fabbisogno standard, assegnando una seppur minima parte anche ai Comuni che storicamente non espongono tale spesa nei propri bilanci. Infine, il dott. Porcelli considera la necessità di approfondire la funzione riguardante i servizi sociali in generale - ivi compresi gli asili nido - per verificare, anche in questo caso, la possibilità di individuare un livello minimo di fabbisogno anche in assenza di spesa storica.

Il dott. Stradiotto conferma a sua volta la necessità di approfondire ulteriormente l'analisi dei rifiuti al fine di rendere più robusta la relativa funzione, ricordando l'ottimo lavoro svolto in collaborazione con IFEL a tale riguardo.

Interviene il dott. Antonelli evidenziando che il prossimo insediamento del nuovo governo da un lato e l'introduzione della norma di cui all'art.1 comma 883 della legge di bilancio 2018 dall'altro rendono necessario elaborare una relazione che ripercorra il lavoro svolto dalla Commissione tecnica per i fabbisogni standard in attuazione della legge n. 42 del 2009. Il dott. Antonelli ricorda che per le province e città metropolitane i fabbisogni standard devono essere ancora adeguati, in quanto il Consiglio dei ministri ha approvato il relativo aggiornamento nel febbraio scorso ma la pubblicazione in Gazzetta ufficiale non ha ancora avuto luogo. Aggiunge che finora dell'attuazione dei fabbisogni standard per province e città metropolitane non si è parlato molto e che tale strumento è stato utilizzato non per distribuire risorse, ma per distribuire manovre. In merito, il dott. Antonelli evidenzia la necessità di chiarire la posizione del comparto che, a suo giudizio, finora è vissuto nella transitorietà di norme che nulla avevano a che fare con la legge 42/2009, per cui ritiene necessario che la metodologia dei fabbisogni standard delle province e città metropolitane venga rivista alla luce di norme di riferimento più chiare. Allo stesso modo, il dott.

Antonelli ritiene che andrebbero riviste le funzioni fondamentali e i livelli essenziali delle prestazioni introducendo un vero sistema di perequazione che ora non esiste, in quanto per le province e c.m. si è in presenza di un fondo chiuso che opera in modo indiscriminato. Altro tema strategico per le province è quello delle entrate che, secondo Antonelli, sono state talmente erose dalle manovre che si è determinata una totale incoerenza con l'art. 119 della Costituzione; pertanto la relazione descrittiva del lavoro finora svolto dalla Commissione tecnica dovrà necessariamente esporre le criticità e le possibili iniziative da intraprendere per sanare tutti i problemi riscontrati.

Il Presidente Marattin osserva che, considerato il momento di transizione, occorre - in ossequio al principio di prudenza - predisporre i nostri lavori in modo che la "macchina dei fabbisogni standard" possa procedere come stabilito dal dettato normativo anche in caso di prolungato stallo politico (in questo senso egli utilizza la metafora del "pilota automatico", intendendo la necessità di instradare la macchina e consentirle di procedere, sempre tenendo conto di futuri possibili cambiamenti di direzione impostati dall'autorità politica) In particolare, per quanto concerne comuni, province e città metropolitane occorre decidere quanto prima se cambiare o meno la metodologia da applicare oppure limitarsi all'aggiornamento dei dati e, parallelamente, occorre iniziare a lavorare con impegno sulla relazione introdotta dalla legge di bilancio 2018, stabilendo se essa dovrà inglobare o meno i punti "straordinari" affrontati comunque dalla CTFS.

In merito, il dott. Bilardo interviene facendo presente che, a suo giudizio, la relazione non potrà operare sulla base della distinzione netta tra attività ordinaria e straordinaria della CTFS, in quanto il riferimento all'attuazione della legge 42/2009, comporterà valutazioni non solo tecniche; sottolinea poi che teme che non sarà una relazione facile in assenza di un chiaro indirizzo politico. Il dott. Bilardo evidenzia che il punto su cui tutti concordano è che il lavoro fin qui svolto in materia di finanza locale non è esattamente quello previsto dalla L.42/2009; pertanto sarà opportuno nella relazione dare contezza di ciò e non limitarsi a fare una fotografia della situazione, in quanto il legislatore, sulla base della relazione stessa, potrà decidere se continuare sulla stessa linea o modificare il percorso, indicando come andrebbe applicata la legge 42, eventualmente anche in difformità al percorso previsto a legislazione vigente.

La dott.ssa Nicotra si dice d'accordo con quanto affermato dal dott. Bilardo e torna a sottolineare la necessità di trasparenza e chiarezza anche nella relazione.

Il dott. Stradiotto nel riprendere il discorso del Presidente osserva che l'orientamento "pilota automatico" può essere adottato per i Comuni, ma non certo per le Province e Città metropolitane, per le cui tematiche necessita l'input politico. Peraltro, Stradiotto fa presente che, per il lavoro svolto sulle province e Città metropolitane sono stati utilizzati dati riferiti al 2012, decisamente anacronistici se si pensa che da allora sono intervenuti cambiamenti radicali e dunque si impone una riconsiderazione del tema.

Il prof. Marattin riassume la discussione, affermando che l'unico punto sul quale non sono emerse incertezze è quello riguardante le Regioni (per le quali si continuerà ad operare con il tavolo di lavoro SOSE-CINSEDO-RGS-IFEL-ANCI), mentre circa la decisione relativa all'eventuale cambiamento della metodologia per i Comuni, occorre preventivamente acquisire informazioni sul "costo" di tale scelta e, in merito, propone di dedicare una seduta della CTFS nell'ambito della quale SOSE fornirà gli elementi necessari per una puntuale valutazione. Aggiunge che la decisione sulla metodologia da adottare per il comparto comunale è indipendente dalla relazione e quindi si potrà procedere senza attendere la stesura di quest'ultima. Per quanto riguarda poi le province e città metropolitane, Marattin conclude che, ove si consideri necessario uno specifico indirizzo politico, la CTFS non può che attendere gli eventi e la formazione della compagine governativa.

Il Presidente propone pertanto di calendarizzare una riunione della CTFS dedicata al comparto comunale e un'altra incentrata sulla relazione e chiede ai presenti di esprimersi in merito.

Il dott. Ferri rappresenta la necessità che la CTFS si dia tempi certi per la relazione – che dovrebbe essere considerato un impegno prioritario – e anticipa la posizione sulla metodologia dei Comuni affermando che la tempestività della relazione è condizione essenziale per poter condividere qualsiasi significativa integrazione metodologica.

Il prof. Marattin propone una convocazione della Commissione a stretto giro per discutere dell'eventuale cambiamento della metodologia e un'altra per decidere l'indice della relazione e pianificare i lavori, anche lavorando in gruppi piuttosto che in plenaria.

Gli esperti di SOSE fanno presente che, per preparare il lavoro relativo ai Comuni, hanno bisogno di maggior tempo e così si conviene di dedicare la prossima riunione della CTFS, fissata per il giorno 19 aprile, alla definizione dell'indice della relazione prevista dall'art. 1 comma 883 della L. 205/2017 e alla relativa organizzazione dei lavori, mentre la riunione successiva, fissata per l'8 maggio, sarà dedicata alla metodologia da adottare nel 2018 per il comparto comunale.

La seduta è chiusa alle ore 16,45.