

COMMISSIONE TECNICA PER I FABBISOGNI STANDARD

VERBALE N. 25

Il giorno 13 del mese di settembre dell'anno 2017 alle ore 9,30 presso la sala 0222 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), cons. Luigi Fiorentino (PCM), dott. Rocco Aprile, dott. Salvatore Bilardo e dott.ssa Maria Teresa Monteduro (MEF), dott. Andrea Ferri (IFEL), dott. Antonello Turturiello (Regione Lombardia) e dott. Giancarlo Verde (Ministero Interno).

Sono presenti i seguenti membri supplenti: dott. Antonio Naddeo e dott. Ivo Rossi (PCM DAR), dott. Marco Carotenuto e dott. Marco Manzo (MEF Dip. Finanze), dott. Gerolamo Giungato (ISTAT) e dott.ssa Larisa Minzyuk (IFEL). Sono altresì presenti i seguenti esperti esterni: dott.ssa Cristina Equizzi, dott.ssa Giovanna Di Ielsi, dott.ssa Katia Piro, dott. Francesco Porcelli, dott.ssa Claudia Settimi e dott. Marco Stradiotto per SOSE e dott. Cesare Vignocchi (IFEL).

Sono presenti inoltre la dott.ssa Sonia Caffù, il dott. Costanzo D'Ascenzo e la dott.ssa Anna Maria Ustino (MEF RGS).

Il Presidente, prof. Marattin, apre i lavori e, dopo aver evaso il primo punto all'ordine del giorno con l'approvazione del verbale della seduta precedente, introduce la presentazione del rapporto realizzato da SOSE relativamente all'aggiornamento a metodologie invariate dei fabbisogni standard dei Comuni per il 2018. In merito, nel passare la parola al dott. Porcelli di SOSE per l'illustrazione delle slide, il Presidente sottolinea come il calendario dei lavori pianificato dalla Commissione tecnica sia stato pienamente rispettato.

Il dott. Porcelli dà inizio alla sua esposizione ricordando preliminarmente che per il comparto comunale la nota metodologica oggetto di approvazione è stata predisposta, ai sensi dell'art. 7 del D.lgs 216/2010, al fine di illustrare la procedura di revisione a metodologia invariata dei coefficienti di riparto dei fabbisogni standard delle funzioni fondamentali dei Comuni delle Regioni a statuto ordinario attraverso l'aggiornamento della base dati di riferimento che, dall'annualità 2013, viene portata all'annualità 2015. I coefficienti di riparto così aggiornati, riportati a chiusura della nota metodologica, verranno utilizzati per l'assegnazione del 55% del Fondo di solidarietà comunale, come previsto per il 2018 dalla L. 232/2016. Aggiunge che l'organizzazione del documento oggetto di presentazione è analoga a quella della nota metodologica 2017 (con la quale era stata però modificata anche la metodologia, mentre la nota del 2018 è a metodologia invariata). I dati del questionario FC20U presi a riferimento per l'aggiornamento sono quelli raccolti sino alla data del 1 settembre 2017, data alla quale è stata chiusa la rilevazione ai fini del calcolo del fabbisogno standard. A tale data il tasso di compilazione dei questionari da parte dei Comuni ha raggiunto il 90%.

Porcelli, quindi, passa alla presentazione delle slide che per i Comuni mettono a confronto il fabbisogno standard aggiornato per il 2018 con quello calcolato per il 2017. Il confronto è effettuato aggregando i Comuni per fascia di popolazione e per regione. Dalle slide emergono variazioni molto contenute, in particolare si evidenzia un leggero incremento del fabbisogno per i Comuni delle fasce intermedie da 3.000 a 60.000 abitanti. Invece, dal punto di vista geografico si riscontra un leggero incremento del fabbisogno per i Comuni delle seguenti regioni: Lombardia, Emilia-Romagna, Toscana, Marche, Molise, Campania, Puglia e Calabria.

In conclusione, il Dott. Porcelli, illustra i grafici che confrontano, per le province e le città metropolitane, i valori del fabbisogno standard aggiornato per il 2018 con quelli calcolati nel 2017 sottolineando che non essendoci state variazioni nel corso del mese di agosto i grafici sono identici a quelli già presentati nelle precedenti riunioni della commissione.

Conclusa l'esposizione del dott. Porcelli, il Presidente apre la discussione per poi passare alla votazione del documento.

Il dott. Ferri interviene osservando che, sotto il profilo dell'aggiornamento a metodologia invariata, il riscontro che l'IFEL ha potuto operare a seguito dell'acquisizione dei dati aggiornati (tarda serata di giovedì 7 settembre) ha evidenziato il superamento di talune perplessità rappresentate nella precedente riunione. Non emergono, altresì, scostamenti significativi rispetto alla precedente edizione, se non per la correzione di taluni valori che possono essere considerati errori di rilevazione da precedenti questionari. Ferri prosegue osservando che diversi degli accorgimenti tecnici adottati derivano dall'intenso scambio tra SOSE e IFEL che ha permesso un'ampia condivisione e l'individuazione di soluzioni meditate; ad avviso del dott. Ferri, le variabili che hanno inciso di più sulla determinazione dei coefficienti di fabbisogno sono variabili cosiddette "di contesto", relative alle condizioni della domanda di servizi o alla tipologia effettiva dei servizi resi da ciascun ente. Inoltre, Ferri osserva che le variazioni più sensibili riguardano le funzioni TPL e Asilo nido, essenzialmente in corrispondenza di un maggior numero di enti di piccole e piccolissime dimensioni che hanno esposto spese o attività specifiche nei due rispettivi campi. Non va tuttavia sottovalutato il contingente di Comuni che a seguito della revisione registra un "cambiamento di segno" nell'effetto dei fabbisogni standard rispetto allo scorso anno, che appare un segnale di instabilità residua del sistema attivato, da tenere sotto controllo per escludere la presenza di anomalie nel calcolo e confermare la dipendenza del cambiamento dall'acquisizione di dati aggiornati e più veritieri. L'assenso tecnico espresso all'aggiornamento dei fabbisogni standard, non può tuttavia comprendere, ad avviso del dott. Ferri, adesione alla prosecuzione del sistema perequativo così come finora concepito e nelle condizioni determinate dall'attuale assetto delle entrate comunali.

In particolare, Ferri evidenzia le seguenti criticità:

- a) la perequazione è ottenuta esclusivamente attraverso risorse provenienti dalla quota IMU di spettanza comunale, in conflitto con l'impianto originario del federalismo fiscale. L'attuale sistema non restituisce misurazioni della sufficienza delle risorse assegnate ai Comuni (e a ciascuno di essi) nello svolgimento delle funzioni fondamentali, ma si limita a determinare la posizione relativa di ciascun ente (in termini di partecipazione all'ammontare complessivo dei fabbisogni), dato l'ammontare di risorse disponibile, fortemente eroso dai tagli intervenuti tra il 2010 e il 2015. Questa impostazione ha finora ostacolato le ipotesi di inserimento di misure di prestazioni minime/essenziali obbligatorie o di LEP, pur previste dalle norme fondamentali sulla perequazione (insieme al finanziamento verticale a carico dello Stato) e ricorrenti sia nei pareri della Commissione bicamerale per l'attuazione del federalismo fiscale, sia da parte di osservatori anche interni alla Commissione, sulle quali tuttavia non sono mai state formulate proposte operative né sono pervenuti input da parte del Governo.
Il finanziamento statale delle eventuali determinazione di livelli minimi essenziali di servizio è condizione preliminare per procedere ad una necessaria valutazione della sufficienza delle risorse assegnate che non può essere assicurata dalla mera redistribuzione delle risorse attuali già prosciugate dalle manovre restrittive degli ultimi anni;
- b) le funzioni fondamentali dei Comuni sono state definitivamente determinate dal dl n.95 del 2012, successivamente all'indicazione delle "funzioni fondamentali" oggetto di elaborazione ai fini dei fabbisogni standard (d.lgs. n. 216 del 2010). Appare necessario per motivi di sostanza,

ma anche di tenuta formale e logica dell'impianto perequativo, armonizzare le funzioni di riferimento attivando il dispositivo di Accordo previsto dal d.lgs. 216;

- c) sussiste un evidente contrasto tra la progressione della perequazione *orizzontale* e blocco della leva fiscale attivato dal 2016. Un terzo anno di blocco (il 2018), a fronte dell'aumento della quota di risorse perequate dal 40 al 55% (con ulteriore redistribuzione di circa 400 milioni di euro) sarebbe insostenibile per molti degli enti penalizzati e - soprattutto - gravemente lesiva delle prerogative di autonomia di entrata e di spesa degli enti locali tutelate espressamente dalla Costituzione.

Il dispositivo a regime di regolazione degli "eccessi" di vantaggio/svantaggio unilateralmente introdotto con la legge di bilancio per il 2017 - palesemente inefficace in quanto riferito a variazioni annuali del +/- 8% - è stato migliorato con l'accordo sul FSC (CSC del 19 gennaio 2017) che porta le soglie di riferimento a +/-4%, poi recepito con il dl 50, ma resta molto meno incisivo delle iniziative di mitigazione applicate nel triennio 2015-17.

Il mancato intervento su questi temi accentuerebbe ulteriormente l'insofferenza di molti Comuni nei confronti dell'impianto del FSC e del sistema trattenute IMU/assegnazioni redistribuite, che ha già dato luogo a controversie in sede di giustizia amministrativa, tuttora in corso di trattazione.

Il dott. Ferri formula pertanto alcune ipotesi che emergono dall'impostazione che l'ANCI sta dando a questa delicata questione, finalizzate all'introduzione di interventi normativi atti ad incrementare le risorse a disposizione dei Comuni per ovviare alle difficoltà rappresentate. In particolare, non volendo sospendere il processo perequativo, appare quanto mai opportuno un intervento statale di alimentazione del FSC con finalità non solo contingenti: finanziamento della perequazione a favore dei Comuni in riequilibrio positivo, fino alla rimozione del blocco delle aliquote tributarie; integrazione del dispositivo di mitigazione degli effetti negativi della perequazione superiori a determinate soglie sulla base di accordi in CSC; predisposizione al finanziamento dei livelli minimi di servizio / LEP, una volta determinati, costituendo così un primo nucleo di fondo di perequazione verticale in coerenza con la normativa di riferimento e in particolare con la legge 42 del 2009.

Il prof. Marattin chiede se vi sono ulteriori interventi prima di passare alla votazione del documento e il dott. Bilardo prende la parola, osservando come già in precedenti riunioni i temi rappresentati dal dott. Ferri siano stati affrontati e discussi dalla Commissione tecnica.

In merito il dott. Bilardo, nel ricordare preliminarmente che tali temi non sono propriamente tecnici in quanto sottendono scelte e valutazioni politiche, sottolinea, in quanto rappresentante della Ragioneria Generale dello Stato, che gli eventuali interventi auspicati dal dott. Ferri necessiterebbero di idonea copertura finanziaria; copertura finanziaria, che non può che essere rimessa a scelte politiche, che esulano, per definizione, dal compito eminentemente tecnico assegnata dal legislatore alla Commissione tecnica per i fabbisogni standard. Inoltre, il dott. Bilardo evidenzia la necessità di dare certezza finanziaria agli enti. Con il DL 50/2017, si è inteso dare un quadro legislativo stabile per la definizione del Fondo di Solidarietà Comunale, per consentire una rapida emanazione del relativo DPCM, favorendo la deliberazione dei bilanci di previsione da parte dei Comuni, in tempi ragionevoli. Com'è noto, la stessa attività di investimento dei Comuni è strettamente connessa alla certezza delle risorse data dal quadro legislativo e dalla deliberazione dei bilanci in tempi utili. L'eventuale accoglimento delle richieste del dr Ferri nell'emananda legge di bilancio rischia di far slittare l'emanazione del DPCM e, conseguentemente la redazione dei bilanci, ad esercizio 2018 avanzato.

Il Prof. Marattin osserva che qualora la politica desse l'input sui LEP (livelli essenziali delle prestazioni), la Commissione tecnica si metterebbe subito all'opera per raggiungere i migliori risultati in tempi rapidi come ha fatto finora, con un percorso tematico dedicato e non certo in una so-

la seduta vista l'importanza e la complessità del tema. Rispetto ai disagi dei Comuni, Marattin svolge due considerazioni:

a) la necessità di rendere più morbido e graduale il passaggio dal criterio della spesa storica a quello perequativo è stata già affrontata mettendo in essere una importante serie di correttivi: l'adeguamento graduale al nuovo sistema (dal 2015 al 2021), l'utilizzo solo parziale (al 50%) della capacità fiscale e - da ultimo - l'inserimento nel quadro normativo di ben due correttivi a regime, nel DL 50/2017 approvato la scorsa estate. Il primo correttivo limita al +4% e -4% l'ammontare annuo di variazione del FSC rispetto alle risorse storiche di riferimento (quando la prima ipotesi del Governo era +8 e -8), e il secondo, aggiuntivo rispetto al primo, rende permanente il contributo di 25 milioni erogato agli enti che perdono dal 4% al 1.3%. Il quadro di strumenti correttivi, quindi, sembra ormai abbastanza completo.

b) il fatto di aver inserito questi due correttivi nella cosiddetta "manovrina estiva" (DL 50/2017) risponde proprio all'esigenza - più volte segnalata da ANCI - di sganciare la determinazione del FSC dal veicolo normativo della legge di bilancio, in modo che esso non debba necessariamente attendere l'approvazione della manovra annuale e possa essere emanato nell'autunno precedente all'inizio dell'esercizio di riferimento. Solo in questo modo, infatti, si possono fornire certezze agli enti in merito all'entità dei trasferimenti in tempi congrui con l'approvazione dei bilanci preventivi entro dicembre; una necessità, quest'ultima, a sua volta dovuta all'esigenza di creare le condizioni per la ripresa degli investimenti comunali.

Il dott. Ferri replica che la distinzione tra tecnica e politica va operata in maniera saggia, poiché è vero che mancano gli input alla Commissione tecnica da parte dell'Esecutivo (elemento di fondamentale rilievo), ma esiste il tema del requisito della sufficienza per il funzionamento del sistema di finanziamento dei Comuni e quindi, se ha ragione il dott. Bilardo nel dire che i bilanci vanno approvati per tempo, non si possono ignorare le condizioni "di contorno" che rendano possibile tale condiviso obiettivo: dalla stabilizzazione di fondi che negli ultimi anni sono stati assicurati per via straordinaria, come il "fondo IMU-Tasi", al tema più generale di verifica della sufficienza delle risorse che investe ampie fasce di enti.

Il Presidente Marattin osserva che è legittimo porre il tema del blocco delle aliquote ma si tratta di un tema squisitamente politico, del tutto al di fuori del mandato e delle competenze di questa Commissione; inoltre, per quanto concerne il processo perequativo, il Prof. Marattin afferma che l'inefficacia degli aumenti tributari (che comunque a legislazione vigente non è nell'ordinamento per il 2018) può influire sul processo perequativo solo nei (limitati) casi in cui l'ente abbia liberamente scelto di non esercitare la capacità fiscale standard, mantenendo aliquote inferiori a quelle standard.

Il dott. Stradiotto interviene sottolineando preliminarmente la proficua e costruttiva collaborazione intrattenuta con ANCI ed IFEL e passa, poi, a riassumere il lavoro di aggiornamento con particolare attenzione agli "effetti" dei fabbisogni 2018 sulla platea degli enti interessati. Al riguardo, osserva che prendendo i dati in aggregato e confrontando la spesa storica che i comuni hanno destinato alle le funzioni fondamentali (in particolare per l'istruzione e il sociale, servizi che producono il maggiore impatto sul cittadino) risulta che i fabbisogni standard, approvati lo scorso anno e quelli per il 2018, riconoscono maggiori risorse ai Comuni delle regioni del sud, mentre perdono qualcosa sia quelli delle regioni del centro che (un po' meno) quelli delle regioni del nord.

Il prof. Marattin propone pertanto di procedere alla votazione del documento presentato da SOSE e, in merito, il dott. Ferri chiede espressamente di limitare l'approvazione ai fabbisogni dei

Comuni, rimandando alla prossima riunione la votazione dell'elaborato relativo alle Province e città metropolitane.

Il Presidente accoglie la proposta e pertanto sottopone a votazione il documento denominato "Aggiornamento a metodologia invariata dei fabbisogni standard dei comuni per il 2018".

Il documento viene approvato all'unanimità dai presenti.

Il prof Marattin ringrazia SOSE e IFEL per il loro impegno, grazie al quale è stato possibile concludere i lavori con molto anticipo rispetto al previsto e fissa la prossima riunione della Commissione tecnica per il giorno 20 settembre 2017, alle ore 9,30.

Alle ore 10,30 dichiara chiusa la seduta.