

COMMISSIONE TECNICA PER I FABBISOGNI STANDARD

VERBALE N. 38

Il giorno 23 del mese di maggio dell'anno 2019 alle ore 10,00 presso la sala 222 del Ministero dell'Economia e delle Finanze si è riunita a seguito di regolare convocazione la Commissione Tecnica per i fabbisogni standard, ricostituita con decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri del 5 aprile 2019, con il quale è stato nominato Presidente il prof. Giampaolo Arachi e i seguenti membri effettivi: dott. Antonelli Piero (UPI), dott. Bilardo Salvatore (MEF RGS), dott. Ferri Andrea (ANCI/IFEL), dott. Monducci Roberto (ISTAT), dott.ssa Monteduro Maria Teresa (MEF Dip.Finanze), dott. Naddeo Antonio (PCM), dott.ssa Nicotra Veronica (ANCI), dott.ssa Patrizi Luciana (MEF RGS), dott. Turturiello Antonello (Regioni) e dott. Verde Giancarlo (MinInterno).

Come previsto dal Regolamento della CTFS, i membri effettivi hanno designato i propri supplenti, i cui nominativi sono: dott. Ivo Rossi (PCM), dott. Massimo Tatarelli (MinInterno), dott. Costanzo D'Ascenzo (MEF RGS, supplente di Bilardo), dott. Massimo Zeppieri (MEF RGS supplente di Patrizi), dott. Marco Manzo (MEF Dip. Finanze) dott. Gerolamo Giungato (ISTAT), dott.ssa Stefania Dota (ANCI), dott.ssa Luisa Gottardi (UPI) e dott.ssa Larysa Minzyuk (IFEL). Non è stato ancora comunicato il nominativo del membro supplente in rappresentanza delle Regioni ma è stata data assicurazione che si provvederà al più presto.

Alla riunione sono presenti i seguenti membri effettivi: dott. Antonio Naddeo (PCM Affari Regionali), dott. Giancarlo Verde (MinInterno), dott. ssa Luciana Patrizi e dott. Salvatore Bilardo (MEF RGS), dott.ssa Maria Teresa Monteduro (MEF Dip.Finanze), dott. Piero Antonelli (UPI), dott. Andrea Ferri (ANCI/IFEL), dott.ssa veronica Nicotra (ANCI) e dott. Antonello Turturiello (Regioni)

Sono presenti i seguenti membri supplenti: dott. Ivo Rossi (PCM), dott. Massimo Tatarelli (Ministero dell'interno), dott. Costanzo D'Ascenzo (MEF RGS, supplente Bilardo), dott.ssa Stefania Dota (UPI) dott. Gerolamo Giungato (ISTAT), dott.ssa Luisa Gottardi (UPI) e dott.ssa Larysa Minzyuk (IFEL). Sono altresì presenti i seguenti esperti esterni: dott. Cesare Vignocchi e dott.ssa Nicoletta Barabaschi (IFEL), dott. Roberto Dispotico, dott. Marco Mastracci, Francesco Porcelli e dott. Marco Stradiotto per SOSE. Sono presenti, inoltre, la dott.ssa Antonietta Fortini e la dott.ssa Anna Maria Ustino (MEF RGS) e il dott. Marco Carotenuto (MEF Dip.Finanze)

Il nuovo **Presidente** della Commissione Tecnica per i fabbisogni standard, **Professor Giampaolo Arachi**, apre la seduta presentandosi ai membri della Commissione, quasi tutti confermati dal DPCM del 5 aprile 2019 per il secondo mandato, tranne la dott.ssa Luciana Patrizi, nominata in sostituzione del dott. Aprile. Il Presidente comunica che la riunione odierna è finalizzata soprattutto ad impostare i lavori della Commissione ed a riprendere l'attività che è stata rallentata, in parte, in conseguenza della vacanza della presidenza, quindi richiama i due punti all'Odg. Il primo punto concerne lo stato dell'arte della Relazione Biennale che la Commissione tecnica è chiamata a redigere ai sensi della legge 205/2017 mentre il secondo punto riguarda la determinazione di un cronoprogramma dei lavori da portare avanti nelle prossime riunioni della CTFS.

In relazione al primo punto, il Prof. Arachi osserva che, dalla lettura della bozza di Relazione che è stata predisposta, emerge un imponente lavoro di ricognizione delle tematiche e problematiche ed in parte vengono anche offerti degli spunti di soluzione delle criticità, ma sembra che allo stato attuale la Relazione sia un po' lontana da quello che il Parlamento si attende. Pertanto, il Presidente propone di pensare ad una ristrutturazione nella presentazione dei contenuti. La legge dispone che la Relazione si concentri su alcune parti della legge 42/2009, non la copre integralmente (nello specifico, i punti da sviluppare fanno riferimento ai capi II, III, IV e VI della legge stessa). Rileva che alcuni aspetti non debbano essere al centro della Relazione, come ad esempio la perequazione infrastrutturale che, pur rivestendo notevole importanza, non deve essere inserita nella parte centrale della Relazione in base alla citata norma. Il prof. Arachi osserva che occorre affrontare, da un lato, il tema della focalizzazione del contenuto della Relazione e dall'altro lato occorre decidere l'impostazione della struttura stessa della Relazione. Il prodotto finale che si deve fornire al Parlamento deve essere in grado di rappresentare e far comprendere la situazione esistente, evidenziando gli scostamenti rispetto agli obiettivi fissati della L. 42/2009, dare una valutazione

di questi scostamenti ed eventualmente proporre delle soluzioni. Per questo motivo suggerisce di dividere la Relazione in aree tematiche (ad es: finanziamento e perequazione enti locali, finanziamento e perequazione delle Regioni, etc) seguendo il dettato normativo e poi, all'interno di ogni ambito tematico, adottare una struttura più snella e facilmente interpretabile. Il Prof. Arachi osserva che risulta molto complicato avvicinarsi alla materia della perequazione degli enti locali, in quanto si incontra una straordinaria difficoltà nel comprendere quale sia il meccanismo adottato per distribuire le risorse. Se la Relazione riuscisse a fornire una descrizione chiara di questi meccanismi, si raggiungerebbe l'obiettivo di realizzare un documento realmente esplicativo ed utile per la comprensione della situazione attuale da parte del decisore politico e del Parlamento.

In sintesi, il Presidente chiarisce che la relazione dovrebbe fornire:

- una fedele descrizione della situazione attualmente esistente;
- un confronto tra la situazione attuale e quella prefigurata in attuazione della legge 42/2009;
- l'indicazione degli scostamenti, con l'evidenza delle motivazioni che li hanno determinati.

Il Presidente osserva che le ragioni di tali scostamenti sono diverse: su tutte la mancata attuazione di alcune previsioni normative recate dalla legge 42/2009, ma anche l'influenza di interventi legislativi successivi che hanno modificato il percorso e le scelte fatte con la legge stessa, o ancora l'adozione di modalità di attuazione che sono in parte diverse rispetto a quelle prefigurate dalla citata norma. Secondo il Prof. Arachi, solo dopo aver sviluppato una descrizione compiuta - seppur snella - di queste dinamiche sarà possibile effettuare una corretta analisi delle criticità e, in merito, evidenzia la necessità di affrontare la materia individuando diversi piani logici. Il Presidente ritiene necessario dare un'idea chiara degli obiettivi che ci si proponeva di raggiungere con la legge 42/2009 per poi passare a considerare se e in che misura siano stati raggiunti, quali erano gli strumenti previsti e quali invece quelli effettivamente utilizzati (ad es. quali erano le fonti di finanziamento previste e quali quelle effettivamente utilizzate, quali gli strumenti perequativi previsti e quali quelli realmente adottati). Precisa che, nel descrivere gli strumenti utilizzati, occorre fare menzione anche dei meccanismi di transizione, specificando che sono previsti dei sistemi a regime che vengono raggiunti passando per una fase di transizione. Dopo questa descrizione, occorre spiegare la fase dell'attuazione, dando evidenza di quanta parte di normativa è stata realizzata (legiferata e attuata oppure legiferata e non attuata).

Per utilizzare al meglio il consistente lavoro realizzato finora, il Presidente suggerisce di riportare la parte descrittiva e analitica della normativa in alcune appendici dedicate, richiamando nella Relazione i punti essenziali della stessa. Osserva che questa fase descrittiva non dovrebbe creare problemi, mentre le difficoltà si incontreranno presumibilmente nella fase di valutazione degli scostamenti tra gli obiettivi prefissati e le concrete realizzazioni, poiché in tale fase emergerà la necessità di fornire un'interpretazione condivisa, sulla quale convergere e trovare una linea di lettura comune.

Infine, la Relazione dovrebbe chiudersi su un punto delicato ma dirimente al contempo, ossia quello riguardante l'individuazione delle possibili soluzioni a fronte delle criticità rilevate.

A conclusione del suo intervento, il Presidente chiede ai presenti di esprimersi sull'impostazione della Relazione da lui proposta, anche allo scopo di definire la modalità operative della Commissione, adottando un piano di lavoro più stringente ed efficace.

La **Dott.ssa Nicotra segnala** il ritardo nella presentazione della Relazione Biennale al Parlamento e prosegue affermando di condividere lo schema di lavoro proposto dal Presidente, in quanto ritiene corretto deliberare una Relazione calibrata sull'attuazione della legge 42/2009. Ricorda che l'ANCI ha sempre sottolineato che la Relazione debba essere finalizzata ad evidenziare gli scostamenti sui vari temi introdotti dalla legge 42/2009 nel modo più asettico e neutrale che sia possibile, dando conto delle criticità determinate da tali scostamenti. La dott.ssa Nicotra osserva che il notevole ritardo nella realizzazione della Relazione può essere in parte ricondotto alla difficoltà di scrivere un testo in un ambito di interessi e rappresentanze diverse; ricorda che, pur avendo lavorato tecnicamente sempre nella massima sintonia, è capitato di avere su questioni importanti per la vita degli enti locali opinioni diverse, che si sono concretizzate anche nell'espressione di voti discordanti e quindi non sempre la Commissione ha deliberato all'unanimità, anche su aspetti rilevanti come la metodologia. Ciò premesso, la dott.ssa Nicotra chiede al

Presidente, nella sua attività di verifica e coordinamento del lavoro pregresso, di tenere nella dovuta considerazione anche questo aspetto.

Per quanto riguarda il metodo, la dott.ssa Nicotra ritiene che sia preferibile evitare di rimettere completamente in discussione un lavoro durato circa un anno, poiché ciò determinerebbe inevitabilmente un ulteriore ritardo nella predisposizione della Relazione; propone, quindi, di affidare a pochi commissari la rapida stesura di un testo che verrà poi condiviso, cosicché ciascuno possa fare le valutazioni che gli competono, apportando eventuali correzioni e integrazioni.

Con riferimento alla legge 42/2009 aggiunge, poi, che, conoscendo bene tutti gli aspetti tecnici e politici legati alla sua attuazione, tutto ciò che è venuto dopo la sua emanazione ha inciso profondamente su quelle che erano le aspettative dell'ANCI; ricorda le numerose manovre di finanza pubblica che hanno colpito il comparto a partire dal 2010, con tagli delle risorse così cospicui da ostacolare fortemente il raggiungimento di quello che la legge 42/2009 poneva come obiettivo fondamentale, ovvero il superamento della spesa storica e la definizione di una spesa basata sui costi standard e fabbisogni standard. Evidenzia, poi, gli scostamenti enormi tra gli obiettivi della legge 42 così come era stata pensata e la storia di questi ultimi 10 anni. A titolo esemplificativo, la dott.ssa Nicotra ricorda che nel bilancio dei comuni c'è una voce fondamentale nelle entrate, l'IMU, che prima era gestita in autonomia mentre adesso, con l'abolizione delle imposte sulla prima casa, è diventata, di fatto, un trasferimento, in aperta contraddizione con la legge 42/2009, che prevede per gli enti locali la titolarità di alcuni tributi, cosicché ciascun ente possa gestire le proprie entrate in modo responsabile e trasparente. La dott.ssa Nicotra precisa che, sul tema della perequazione, l'ANCI ha votato contro rispetto ad alcune scelte che la Commissione tecnica ha adottato negli anni passati; ribadisce poi un punto di contrasto fondamentale, sempre riportato nel tavolo della CTF, ovvero che il comparto dei comuni, così come quello delle province e delle città metropolitane, non ha potuto contare su una perequazione verticale come prevede la legge 42, in quanto le risorse sono state redistribuite all'interno del comparto con dei criteri che dovrebbero essere rimessi ad una valutazione politica. Conclude ribadendo la condivisione delle proposte della Presidenza e l'attenzione ai tempi, perché la relazione dovrebbe arrivare al Parlamento almeno entro l'estate, al massimo settembre, in tempo utile per una valutazione ai fini della elaborazione della legge di bilancio 2020.

Interviene il **Dott. Antonelli** che afferma di condividere pienamente quanto rappresentato della dott.ssa Nicotra e anche l'impostazione della Relazione proposta dal Presidente, evidenziando l'opportunità di presentare al Parlamento un documento snello e di facile lettura, in grado di "centrare" gli scostamenti e le criticità che si sono determinati in questi 10 anni di attuazione/mancata attuazione della legge 42. Il dott. Antonelli osserva che presentare una relazione di 200 pagine non aiuta la comprensione della complessità della situazione e soprattutto non aiuta il Legislatore, il Parlamento e il Governo, a capire la direzione di marcia della Commissione; evidenzia che, su tutta una serie di questioni, è stata più la volontà di Parlamento e del Governo a determinare lo sviamento dagli obiettivi della legge 42, come nel caso delle manovre di spending review già citate dalla dott.ssa Nicotra. E' questo, secondo il dott. Antonelli, l'elemento centrale che dal 2010 al 2019 ha determinato la mancata attuazione della legge 42, ovvero le ripetute manovre di spending review che si sono abbattute sul comparto. Per tale ragione auspica che nella Relazione venga data evidenza del peso delle manovre di finanza pubblica sui singoli livelli di governo, dal 2010 ai giorni nostri, così da far emergere la situazione di reale emergenza delle Province, che oggi sono la parte più debole del tavolo. Evidenzia che la razionalizzazione della spesa effettuata a carico delle Province e delle città metropolitane è stata un'operazione abnorme con riferimento al peso dei finanziamenti che tali Enti avevano a disposizione.

Per quando concerne il piano di lavoro, il dott. Antonelli ritiene, come la dott.ssa Nicotra, che i tempi debbano essere molto stretti e i lavori dovrebbero concludersi prima dell'estate; a suo avviso, la Relazione andrebbe presentata al Parlamento al massimo entro il 15 settembre, in vista della legge di Bilancio, poiché non è indifferente come la legge di Bilancio declinerà il lavoro svolto dalla Commissione tecnica. Altro tema sul quale il dott. Antonelli pone l'attenzione è quello della legislazione ordinamentale sui vari livelli di governo, ricordando l'impatto devastante della legge 56/2014 sul sistema della finanza provinciale. Infine, rappresenta l'importanza di una corretta rappresentazione del sistema di finanziamento

e del sistema perequativo, evidenziando criticità e scostamenti. Sono questi i temi centrali sui quali, a suo giudizio, deve soffermarsi la Relazione per ogni livello di governo.

La **Dott.ssa Patrizi**, unica componente della CTFS di nuova nomina oltre al Presidente, saluta il Prof. Arachi augurandogli buon lavoro e poi fa presente di non aver partecipato, ovviamente, ai lavori di predisposizione della bozza di Relazione; in merito, afferma di condividere la proposta del Presidente di presentare un documento snello che rappresenti in modo chiaro i temi chiave e sottolinea che la tempistica è un problema serio, anche in considerazione delle esigenze connesse alla legge di bilancio, tema cruciale in agenda nel mese di ottobre. Dal punto di vista operativo, non conoscendo l'organizzazione dei lavori precedentemente adottata dalla CTFS, suggerisce l'opportunità di costituire di un piccolo gruppo che formuli una proposta di indice e di schema in breve tempo per poi procedere ad una valutazione collegiale in Commissione, anziché dividere il lavoro tra tutte le componenti.

Il **Dott. Naddeo** afferma di condividere l'impostazione suggerita dal Prof. Arachi di salvare il lavoro importante fatto finora dal punto di vista documentale; prosegue condividendo in parte l'intervento del dott. Antonelli nella parte in cui propone di realizzare una relazione più sintetica, in grado di illustrare bene al Parlamento le tematiche e le criticità relative all'attuazione della L.42/2009. Afferma che il Dipartimento degli Affari regionali della PCM, di cui è rappresentante, è interessato a definire in modo chiaro quali siano gli aspetti importanti dei fabbisogni standard, che vengono sempre enunciati ma spesso non ben compresi sia dall'opinione pubblica che dalla parte politica. Prosegue affermando che il lavoro della Commissione deve definire in modo chiaro l'assetto dei fabbisogni standard e dei finanziamenti degli enti locali e gli aspetti importanti che riguardano anche le Regioni, visto che il Dipartimento sta lavorando sulle richieste di autonomia differenziata, in vista della quale particolare rilevanza assumono i fabbisogni standard e la perequazione. Infine, sottolinea come i colleghi precedentemente intervenuti l'importanza della tempistica, condividendo la necessità di arrivare ad una definizione della Relazione prima dell'estate e proponendo, a tal fine, la costituzione di un gruppo di lavoro ristretto che si occupi di definire la Relazione.

Il **Dott. Ferri** dice, con riferimento alla Relazione, di comprendere l'idea revisionale che propone il Presidente, chiede però se vi siano dei limiti. Il punto è capire se il materiale raccolto finora debba finire in appendice, oppure debba essere considerato un serbatoio da cui trarre ciò che serve per una relazione più sintetica e orientata. Aggiunge che avrebbe preferito un'idea di *executive summary* complesso piuttosto che un rifacimento dell'indice e osserva che più che un gruppo dovrebbe lavorarci una persona sola e che il rischio di revisioni importanti è che prendano troppo tempo. Gli elementi di orientamento e buona parte delle scelte fatte nella Relazione ci sono, talvolta frutto di decisioni non perfettamente definite, di scelte operazionali e non di razionalità, in quanto su diversi aspetti applicativi non si sarebbe potuto agire diversamente nei tempi dati. Il dott. Ferri prosegue ricordando che nella relazione attuale ci sono elementi, anche di sintesi, sugli esiti attuali della perequazione, aspetto molto importante sotto il profilo tecnico. Informa che l'ANCI sta per consegnare la parte relativa al capo II, che non è un noioso rifacimento normativo ma una sintesi che evidenzia le cose dette negli interventi della dott.ssa Nicotra e del dott. Antonelli, cioè – in primo luogo – che chi ha pensato la legge 42 non aveva previsto di applicare tutti i tagli avvenuti successivamente per gli enti locali; ciò in quanto il legislatore del 2009 immaginava una traversata "tranquilla", in cui i problemi principali sarebbero stati di tipo tecnico-applicativo, temporanei e risolvibili, mentre purtroppo siamo stati immersi in un contesto applicativo distorto, nel quale le proposte non erano tecnicamente autonome dal quadro finanziario generale in rapido peggioramento. Ferri ritiene che sia estremamente controproducente introdurre ogni anno un cambiamento, come, ad esempio, adeguare ogni anno il parametro della popolazione, e si chiede se sia opportuno adeguare ogni anno lo schema dei FB anche senza una nuova metodologia. Aggiunge che queste scelte non sono dettate dalla normativa (che si limita a prescrivere adeguamenti anche metodologici a intervalli pluriennali), mentre in diversi casi le modifiche via via introdotte facevano parte di un prodotto più ampio immaginato per modifiche più corpose, per il cui completamento sarebbero stati necessari altri sottoprodotti, altre sotto lavorazioni, anche di natura tecnica. Questo tema è, a suo parere, importante da trattare ma è difficile che possa entrare in modo chiaro nel corpo della relazione, più che altro è da considerare come una prolusione del Presidente per come condivide questa materia e di rappresentazione delle argomentazioni delle varie parti.

Il tema va a suo giudizio tenuto nella dovuta evidenza, altrimenti si rischia di non rilevare il più grande difetto della perequazione italiana, ovvero il fatto di essere partita in un contesto via via sempre più diverso da quello immaginato dal legislatore del 2009.

Il dott. Ferri ricorda che l'ANCI invierà in breve tempo la sintesi del percorso sui comuni ed in parte sulle città metropolitane, essendo comune il ragionamento, mentre è stata già inviata la parte inserita nel capo III e capo IV, che sono più spiegazioni ed esposizioni di temi applicativi e degli effetti perequativi. Riguardo ai tempi, propone di stringere al massimo l'incarico per la revisione, e poi vedere se basta una ricomposizione o se servono altri importanti contributi nel giro di pochi giorni, cercando almeno di identificare le parti già estraibili dall'attuale versione della Relazione. Ricorda che, secondo la prassi seguita fino al 2018, la data del 13 settembre resta faticosa anche nel nuovo contesto politico-legislativo e la difficoltà procedurale di formalizzare in tempi brevi il DPCM resta. Aggiunge che, se si ritiene prioritario arrivare al 2020 con una revisione metodologica o non metodologica, cioè con un'integrazione dei dati a parità di modello nei FS e nelle CF del 2020, occorre lavorare da subito, perché il processo è complicato e si è già in notevole ritardo. Infine, per quanto riguarda l'entità delle risorse, evidenzia che il problema non è solo tecnico ma scivola anche sul piano politico, poiché senza un ragionamento sulla sufficienza delle risorse non si può spingere oltre la perequazione, senza integrazione verticale di risorse nazionali questo meccanismo è destinato al fallimento perché è molto fragile. Questo non perché sono contrari ANCI, UPI, etc., ma perché è stato sufficiente un ritardo sostanzialmente ininfluenza sulla pubblicazione del provvedimento relativo ai fondi comunali 2015 perché un TAR con una sentenza dichiarasse illegittimo il fondo di solidarietà comunale 2015. Ferri conclude evidenziando che occorre scegliere il percorso da seguire, che ovviamente deriva anche dalle scelte che il Governo intende fare per il 2020.

Il **Dott. Turturiello** interviene concordando circa la proposta di semplificare il documento da presentare al Parlamento. Al fini della semplificazione della Relazione, dal punto di vista del metodo ritiene corretta l'osservazione dell'IFEL, nel senso che ritiene preferibile che la sintesi venga prodotta da un unico membro della CTFS per poi sistematizzare i contributi dei singoli rappresentanti degli enti per evitare ripetizioni. Sostiene che il tema più critico per la mancata attuazione della legge 42, che emerge anche dagli interventi precedenti, è quello della riduzione delle risorse sia sul versante della perequazione che su quello della fiscalizzazione, in quanto i trasferimenti tagliati non si possono fiscalizzare, come ha fatto il decreto legge 78/2010 che azzerò i trasferimenti alle Regioni. Dal punto di vista del metodo, il dott. Turturiello si dice disponibile a lavorare sulla Relazione, come rappresentante delle Regioni, sia che si scelga la formula del singolo che quella del gruppo ristretto, assicurando il necessario contributo, ritenendo peraltro possibile concludere i lavori prima dell'estate, presentando così la Relazione al Parlamento anche per le eventuali valutazioni che il Governo volesse fare in occasione dell'elaborazione della nota al DEF e della legge di bilancio. Il dott. Turturiello presenta al nuovo Presidente una richiesta già espressa in precedenti riunioni, quella di adempiere preventivamente alla prima parte, dell'articolo 24, comma 1, del DL 50/2017 convertito in L. 96/2017 che prevede "*.... "534-bis. Previo aggiornamento da parte della Conferenza Unificata, segreteria tecnica della Conferenza permanente per il coordinamento della finanza pubblica, del rapporto sulla determinazione della effettiva entità e della ripartizione delle misure di consolidamento disposte dalle manovre di finanza pubblica fra i diversi livelli di governo fino all'annualità 2016 e con la proiezione dell'entità a legislazione vigente per il 2017 – 2019, .."* La tabella, elaborata dalla Ragioneria generale dello Stato e condivisa, il cui aggiornamento è fermo a qualche anno fa, conteneva una sezione che, oltre a definire il contributo sia in termini quantitativi che percentuali, definiva gli incrementi o i decrementi del contributo alla spesa pubblica di ciascun sotto settore. Secondo il dott. Turturiello, questo profilo informativo con dati univoci è molto utile sia per la Commissione che per il Parlamento il quale, quando approva le manovre di finanza pubblica, può non avere chiari gli elementi su cui prendere le decisioni, elementi che poi acquisisce tramite le audizioni in Commissione Bilancio da parte di ciascun sotto settore che porta il proprio singolo punti di vista, mentre sarebbe più utile fornire un punto di vista generale e condiviso.

Il **Dott. Verde** invita tutti ad una riflessione sulla tempistica facendo notare che in realtà se si vuole consentire agli enti locali di approvare i bilanci 2020, i tempi dovrebbero essere addirittura anticipati. Osserva che, con tempi così stretti, il rischio è quello di procedere ad una mera riarticolazione degli studi

già proposti in Relazione lasciando da parte l'obiettivo finale, che è quello di ottenere un risultato applicabile, considerato che c'è un contenzioso dilagante ogni anno in quanto molti enti locali impugnano i provvedimenti statali. Il dott. Verde ritiene che questa possa essere l'occasione di individuare uno scenario più condiviso possibile e che sia anche foriero di una stabilità per gli anni prossimi, che tenga conto di tutti i problemi che sono emersi ma che ponga anche le basi per un futuro tranquillo, evitando di mettere in discussione ogni annualità, ma se si vuole perseguire questo obiettivo, per il 2020 è già tardi. Segnala che tutti i passaggi a seguire hanno tempi ristretti e che ogni anno si lotta con il bilancio di previsione degli enti locali spostato fino a maggio e pertanto, con tali premesse, ritiene che non ci si possa presentare a dicembre con la legge di stabilità a fornire notizie sugli effetti della perequazione, specie se questa continua ad essere orizzontale, e quindi con uno spostamento di fondi tra gli enti. Il dott. Verde aggiunge che, a ridosso del nuovo esercizio finanziario, far accettare la perequazione orizzontale agli enti sarebbe molto difficile e pertanto, occorre valutare se conviene tentare di rivedere, con questi tempi stretti, il lavoro della Relazione oppure essere più realistici e limitarsi ad una razionalizzazione della stesura.

Il **Dott. Bilardo**, prendendo spunto da quanto detto negli interventi precedenti, segnala gli aspetti critici che potrebbero non rientrare nella autonomia decisionale della Commissione, in quanto richiedenti più opportune valutazioni di ordine politico. L'obiettivo della Relazione che può essere ragionevolmente conseguito entro l'estate potrebbe essere quello di una semplice ristrutturazione e semplificazione dei contenuti attuali, in modo da evidenziare, in maniera incisiva, gli aspetti più significativi da rappresentare al Parlamento. In relazione al tema del quadro ordinamentale delle province prospettato dal Dott. Antonelli, il dott. Bilardo ritiene che lo stesso non debba essere oggetto della Relazione e che sia più opportuno limitarsi al quadro dell'esistente, senza proiettarsi in ragionamenti sul nuovo ruolo delle Province. Per quanto riguarda il tema proposto dal Dott. Ferri, che è poi strettamente correlato a quello affrontato dal dott. Verde, con riferimento al DPCM per l'anno 2020, il dott. Bilardo rappresenta la preoccupazione per la mancanza di una scelta chiara sul processo di avvicinamento integrale di applicazione dei FS e CF standard, ritenendo che una decisione su questo processo vada presa, anche alla luce dei numerosi contenziosi in essere.

Il dott. Bilardo ribadisce la necessità di affrontare il noto tema dei LEP, in quanto da tecnici ci si deve necessariamente confrontare con esso, considerato, peraltro, che viene riproposto in varie pronunce della stessa Corte costituzionale e che i tecnici sono chiamati ad applicare le leggi ed ancor più la Costituzione. Relativamente al FSC 2020, sarebbe opportuno conoscere le valutazioni dell'ANCI e sarebbe altresì utile, anche per quanto riguarda la parte governativa, non attendere il disegno di legge di bilancio; occorre decidere se confermare per il 2020 la distribuzione del fondo di solidarietà comunale prevista per il 2019, che poi è quella definita nel 2018 (e questa è una possibile scelta) oppure incrementare la percentuale, o ancora aggiornare i fabbisogni a metodologia invariata, ma è chiaro che i tempi per agire sono veramente stretti.

Il **dott. Stradiotto** interviene precisando preliminarmente il ruolo della SOSE nella definizione dei fabbisogni standard e il conseguente supporto prestato ai fini dei lavori della CTFS, che è sempre stato fatto in collaborazione con IFEL per la parte Comuni, con UPI per le province e con CINSEDO per le Regioni. Ciò premesso, il dott. Stradiotto afferma di condividere lo schema di Relazione proposta dal Presidente e richiama l'attenzione sulla questione tempi. Fa presente che SOSE sarebbe pronta a presentare l'analisi dei FS delle regioni a statuto ordinario, mentre per quanto riguarda i FS dei comuni è tuttora in sospenso la questione relativa ai FS dei comuni della Sicilia, annualità 2016, anche per questa attività SOSE ha completato le analisi che possono essere portate all'attenzione della CTFS. Inoltre, Stradiotto aggiunge che SOSE sta proseguendo l'attività ordinaria che riguarda la definizione dei FS dei comuni con i dati relativi all'annualità 2017, fa presente che il fatto di non aver avuto la possibilità di interfacciarsi con la CTFS nei mesi scorsi ha dilatato i tempi e questo non consente di poter arrivare alla determinazione dei FAS entro l'estate e che questo slittamento dei tempi potrebbe non consentire alla parte tecnica di individuare il meccanismo perequativo e l'emanazione del relativo DPCM entro le date previste. A tal proposito Il dott. Stradiotto segnala che la cristallizzazione della perequazione prevista per l'anno 2019 ha mantenuto il fondo di solidarietà comunale dell'anno precedente, quindi i FS approvati dalla CTFS nel settembre del

2018 e dal Consiglio dei Ministri con il DPCM del 2019 non sono stati utilizzati, pertanto potrebbero essere utilizzati nel 2020. Il dott. Stradiotto prosegue il suo intervento indicando alcune criticità che dovranno essere discusse dalla Commissione, tra cui la standardizzazione delle quantità di servizi da considerare nella stima dei FAS, problematica che sorge, in particolare, per servizi che le norme vigenti non individuano come obbligatori, sottolineando l'importanza di tale questione. Evidenzia che occorre capire se nella definizione dei FS di Regioni e Comuni si debba seguire il servizio storico o un servizio standard di riferimento e chiede alla Commissione di dare un'indicazione su questo aspetto quanto prima, in modo che le attività di stima dei FaS siano coerenti con la linea indicata.

Il **Professor Arachi** propone una sintesi della discussione constatando che si concorda sulla necessità di rivedere la Relazione in tempi brevi. Rispetto alle due modalità operative proposte, e cioè quella dell'attribuzione ad un singolo o ad un gruppo, il presidente propone un mix tra le due, nel senso di un gruppo di lavoro ristretto con una responsabilità affidata, per la predisposizione del lavoro, ad uno dei componenti. Il gruppo di lavoro ristretto dovrebbe avere una rappresentanza ANCI, UPI, RGS, DF, Regioni e SOSE. All'interno del gruppo si dovrà stabilire a chi attribuire la responsabilità di redigere materialmente la prima bozza della relazione, potrebbero essere la Ragioneria o SOSE. Il Presidente osserva che molte delle criticità rappresentate negli interventi precedenti sono già contenute nella bozza esistente e che non devono sparire ma si devono evidenziare. Sottolinea l'esigenza di chiarire ciò che sarà indicato come criticità nella Relazione da un lato e, dall'altro, evidenzia la necessità di definire l'attività da svolgere nei mesi successivi riguardo alla definizione dei FS per la predisposizione del DPCM. Il Presidente chiede ai presenti se sono d'accordo con la sua proposta di affidare ad un gruppo di lavoro ristretto la Relazione e l'intera Commissione concorda.

Il Prof. Arachi passa, quindi, al successivo punto all'OdG, ovvero all'organizzazione delle attività della CTF, valutando che alcuni aspetti sono stati già evidenziati negli interventi precedenti. In particolare, il Presidente condivide l'esigenza di trovare un accordo sulla definizione degli elementi necessari per il DPCM 2020, e cioè sulla definizione dei livelli di servizio da attribuire nel caso in cui la stima dei FS venga effettuata sulla base delle funzioni di costo, anche perché sul punto si sono riscontrate criticità in passato, in quanto la scelta adottata non è risultata del tutto coerente con il resto dei meccanismi perequativi e con la definizione dei FS. Il Presidente dà la parola a SOSE per avere indicazione sui tempi necessari per la conclusione delle attività in corso.

Il **Dott. Stradiotto** rappresenta che, oltre alle attività ordinarie che derivano da incarichi che SOSE ha già ricevuto e che sta espletando in collaborazione con IFEL, una questione aperta è quella dei FS dei comuni della Sicilia per quanto riguarda l'annualità 2016, mentre per l'annualità 2017 la rilevazione verrà effettuata insieme agli altri comuni poiché è stato somministrato il medesimo questionario. Riguardo all'anno 2016 per i comuni siciliani, l'intenzione di SOSE è di presentare alla Commissione le risultanze dei questionari per valutare come procedere, cioè scegliere se agganciarsi alla metodologia già applicata per i comuni delle regioni a statuto ordinario oppure prendere altre decisioni; SOSE su questo è alla fase di recall, i comuni siciliani stanno rispondendo e si è arrivati ad un buon grado di risposta sia per il 2016 che per il 2017.

Una seconda questione riguarda l'evoluzione del modello di stima dei costi standard del servizio rifiuti, attività che SOSE svolge in collaborazione con il Dipartimento delle Finanze e con IFEL. Considerato che la normativa prevede che i fabbisogni standard vengano utilizzati anche ai fini della predisposizione dei piani finanziari dei comuni, SOSE sta lavorando insieme a IFEL e DF ad una nuova metodologia più robusta, che meglio si avvicini alle esigenze riscontrate nei vari territori, allo scopo di portare all'attenzione della Commissione delle proposte su questa metodologia, indipendentemente dal meccanismo perequativo, in quanto i rifiuti vengono sterilizzati e quindi non creano effetti ai fini della perequazione, o comunque si tratterebbe di effetti molto marginali.

La terza questione riguarda i fabbisogni standard delle Regioni, sui quali SOSE è a buon punto con le prime elaborazioni, occorre ancora qualche incontro con i rappresentanti del CINSEDO per formulare una proposta condivisa. Il dott. Stradiotto segnala che, per quanto riguarda l'attività ordinaria con i comuni, propedeutica alla predisposizione del DPCM, si è indietro ai fini della stima dei fabbisogni standard sulla

base dei nuovi questionari, fase che normalmente si concludeva ai primi di settembre. Evidenza pertanto che questo è un tema importante ai fini della definizione del cronoprogramma, ed è per questo che SOSE segnala l'eventuale possibilità di utilizzare le stime dei FS 2019, approvati il 12 settembre 2018 dal Consiglio dei Ministri, per determinare il fondo di solidarietà comunale 2020.

Infine, il dott. Stradiotto menziona la questione relativa alla definizione dei questionari da sottoporre alle Province e alle CM, ricordando che nei mesi scorsi era stato avviato un gruppo di lavoro misto, con la presenza della Ragioneria Generale dello Stato, e si era arrivati a buon punto ma poi ci si è fermati per valutare l'opportunità di utilizzare uno o due questionari per ogni comparto e poi, con le dimissioni del precedente Presidente del CTFS, ci si è completamente fermati. Il dott. Stradiotto, nel segnalare che gli ultimi dati per Province e CM risalgono al 2012 e 2014, rappresenta la necessità di riuscire ad avere il quadro della situazione aggiornato per poter tenere conto delle evoluzioni intervenute dopo l'emanazione della legge 56/2014. Il dott. Stradiotto fa presente che per svolgere l'attività connessa alla somministrazione dei questionari agli enti e la successiva elaborazione dei dati da sottoporre alla Commissione occorrono dei tempi tecnici di predisposizione del portale che possono partire solo dopo il nulla osta di ANCI e UPI. Conclude riassumendo lo stato dell'arte: per i dati dei comuni siciliani si dovranno svolgere incontri con IFEL per arrivare in Commissione con delle soluzioni aperte, sulle Regioni c'è bisogno di un ultimo scambio con CINSEDO mentre sul questionario per Province e CM, SOSE auspica uno sblocco della situazione; per quanto riguarda la nuova metodologia di calcolo di FaS del servizio rifiuti si attende un'apposita convocazione della CTFS per condividere analisi e risultati e per ottenere le direttive necessarie.

Il **Professore Arachi**, facendo riferimento all'intervento di SOSE, considera che le scadenze più urgenti sembrerebbero quelle riguardanti le decisioni da prendere sui fabbisogni standard per il 2020. In assenza dei dati dei nuovi questionari non sembra possibile procedere alla stima di nuovi coefficienti. In alternativa, si potrebbero utilizzare i coefficienti stimati e approvati per il 2019 ed eventualmente considerare delle variazioni relative, ad esempio, al calcolo dei livelli di prestazioni per i quali è stata stimata la funzione di costo; operando tecnicamente in tal modo, si avrebbero i tempi tecnici per approvare i fabbisogni standard a metodologia invariata.

Il **dott. Ferri** interviene esprimendo qualche dubbio sul fatto che si tratti di una modifica a metodologia invariata, in quanto il meccanismo descritto potrebbe essere inteso come un cambio di metodologia. Prosegue sottolineando la necessità di fare riferimento al dettato costituzionale per quanto riguarda i livelli essenziali delle prestazioni e che la mancata individuazione dei LEP costituisce una carenza molto grave del sistema di perequazione su cui bisogna intervenire con un piano di lavoro da cui scaturiscano vere risposte; non si deve dare, invece, l'impressione di attuare manipolazioni di piccolo taglio dal punto di vista quantitativo e di nessun effetto tangibile dal punto di vista finanziario, quali sono quelle della cosiddetta standardizzazione, poiché questo significa identificare i fabbisogni senza una metodologia adeguata - se non quella che è già all'interno degli attuali coefficienti - e di certo questo non potrà mai essere identificato come un processo di avvicinamento ai LEP. Aggiunge che occorre passare dalla relatività a valori assoluti, perché il primo LEP che manca è una valutazione di sufficienza delle risorse esistenti nel comparto dei comuni; evidenzia poi che, se si prendono in considerazione casualmente i tre servizi, asili nido, trasporto pubblico locale e scuola - che ammontano a meno del 50% - e si considera questa percentuale minoritaria come garanzia del diritto costituzionale ai LEP, non viene mantenuta la dignità del tema che si deve trattare. Il dott. Ferri dice che può essere condivisibile se in fase metodologica alcune variabili vengono organizzate in modo diverso, tuttavia è da scartare l'idea che questo sia l'obiettivo di sistema che possa avere il carattere e possa essere - anche alla lontana - scambiato con il tema della definizione dei LEP. Gli interventi metodologici specifici possono essere introdotti ma sarebbe di certo sbagliato considerare di aver trattato un tema di definizione di valori assoluti di riferimento (essenziale per un avvicinamento effettivo ai LEP) attraverso un piccolo sommovimento metodologico che avrebbe effetti marginali sull'attuale impianto basato su coefficienti relativi e indipendenti dall'ammontare delle risorse disponibili.

Il **Prof. Arachi** interviene per chiarire che i temi sono due, correlati ma nettamente distinti: uno è quello riguardante la sufficienza delle risorse, l'altro verte invece sulla loro distribuzione. Non c'è nessuna intenzione di sottacere il fatto che le risorse siano insufficienti per garantire dei livelli essenziali di servizi e

questo si può mettere in evidenza nella Relazione; osserva che sembra non essere stata ancora raggiunta in ambito CTFS una visione condivisa sulla quantificazione dei fabbisogni standard e anche questo sarà inserito in relazione. Il Presidente evidenzia l'esistenza di alcuni elementi di incoerenza nell'applicazione del calcolo dei fabbisogni rispetto all'impostazione generale che risultano di difficile comprensione e sui quali occorre fare una riflessione. Riprende l'esempio degli asili nido, per i quali è stata fatta la scelta di stimare la funzione di costo e poi di attribuire come livello di servizio il livello storico, scelta che appare incoerente con il resto della stima, poiché quando si stima la funzione di spesa, viene implicitamente attribuito ad ogni comune un livello di servizio che deriva dalle proprie caratteristiche. Su questi aspetti occorre riflettere e valutare per trovare delle soluzioni. In merito, chiede a SOSE di ipotizzare delle proposte correttive e di dedicare la prossima riunione alla discussione di questo punto in quanto, se si riesce a trovare un accordo, si potrebbe giungere ad una definizione dei fabbisogni 2020 in tempi ragionevoli per l'approvazione del DPCM.

La **dott.ssa Minzyuk** chiede a SOSE di specificare gli aspetti tecnici delle proposte correttive richieste dal Presidente.

Il **dott. Porcelli** afferma che sono quattro gli aspetti da attenzionare e cioè la percentuale di copertura per gli asili nido sia in relazione ai comuni che attualmente erogano il servizio e sia in relazione a quelli che non lo erogano, le percentuali di erogazione del servizio mensa, quelle del servizio di trasporto degli alunni ed i centri estivi pre e post scuola: queste sono le variabili da prendere in considerazione per una ipotesi definita di standardizzazione dei servizi. Il dott. Porcelli segnala poi che altra questione da tener presente è quella relativa al trasporto pubblico locale, in quanto per tale servizio è stata adottata una funzione di spesa applicata solo ad un gruppo di comuni e, a questo punto, occorre capire se sia opportuno estendere la funzione di spesa a tutti i comuni: non si tratterebbe, evidentemente, di una vera standardizzazione del servizio ma solo di un eventuale estensione della funzione di spesa esistente.

Il **dott. Ferri** interviene sostenendo che la stessa considerazione va fatta per gli asili nido, in quanto anche in questo caso non si tratta di una standardizzazione del servizio, il tentativo è quello di realizzare una distribuzione meglio calcolata attraverso una funzione di costo ma che di fatto si concretizza in una spesa che si ripartisce sugli enti erogatori in maniera un po' più corretta rispetto al precedente sistema. Aggiunge che l'enfasi sulle funzioni di costo è accattivante ma in realtà il meccanismo che si cerca di applicare rischia di risolversi in un degrado delle funzioni stesse per il semplice motivo che nessuno ha fatto un programma di distribuzione ottimale del servizio e di finanziamento della realizzazione dello stesso, ragion per cui, di fatto, le funzioni di costo vengono degradate perché il loro impatto sulla perequazione e sul raggiungimento di uno schema redistributivo migliore non è sostenuto da alcuna azione di rafforzamento del servizio. Il dott. Ferri ricorda che nel dibattito pubblico recente questo tema è stato evocato per tentare di risolvere il problema dei servizi mancanti, cosa che desta molto preoccupazione perché il meccanismo può soltanto distribuire a margine poche risorse a chi avrebbe invece bisogno di un grande programma nazionale di dotazione di servizi.

Il **Presidente** afferma che le criticità evidenziate dal dott. Ferri, riguardando l'intero impianto del federalismo, possono essere evidenziate nella Relazione. Ritiene importante intervenire nell'esistente per provare a fare dei passi in avanti e pone come obiettivo a brevissimo termine il tentativo di giungere ad una proposta condivisa sulla definizione dei fabbisogni standard.

Dott. Stradiotto chiede alla Commissione l'input per avviare l'operazione relativa alla somministrazione del questionario alla Province e Città metropolitane, per poter dare il tempo a SOSE di acquisire ed elaborare i dati.

Anche la **Dott.ssa Nicotra** interviene sull'argomento per rappresentare che i questionari sui fabbisogni per le CM non corrispondono alla normativa vigente e rappresenta la necessità che vengano adeguati ed incentrati sulle sei funzioni fondamentali attribuite alle città metropolitane e conclude auspicando che la proposta di SOSE sia coerente con la legge.

Il **dott. Ferri** ricorda che si è lavorato molto sull'argomento, ottenendo una serie di miglioramenti importanti sulle funzioni che si conoscono già e che sono comuni, ma non è stato ancora realizzato un questionario che tenga conto delle funzioni innovative introdotte dalla legge, funzioni fondamentali diverse da quelle delle province. Sottolinea che occorre definire come si valutano le funzioni programmatiche, pianificatorie di aree vaste che sono funzioni fondamentali delle CM e che non hanno un riscontro storico, occorre quindi capire come si esce dalla logica dal modello econometrico che in questo caso non ha le basi per poter essere applicato e, pertanto, rappresenta l'esigenza di individuare una soluzione metodologica alternativa.

Il **dott. Stradiotto** ricorda che su questo argomento ci sono state precedenti richieste di IFEL ANCI veicolate con e-mail che andrebbero rese note anche al Presidente e, in merito al questionario delle Province e CM, fa presente che SOSE ha definito il 99% del lavoro e che si può anche immaginare di spaccettare i questionari di CM e province; il 70% delle funzioni sono le stesse, le altre sono le funzioni aggiuntive che la legge 56/2014 ha assegnato alle CM. Concorda con il dott. Ferri circa l'impossibilità di prendere a riferimento il dato storico nel caso delle attività completamente nuove e fa, poi presente che tecnicamente realizzare due questionari separati non costituisce un problema.

Il **dott. Ferri** ribadisce che il punto fondamentale è che non esiste una metodologia. Nessuno si è mobilitato sulla metodologia. Bisogna prendere atto che manca un pezzo che può essere grande o piccolo a seconda della metodologia che viene utilizzata. Per risolvere l'impasse il dott. Ferri ricorda la proposta di fare delle missioni di studio nelle dieci città metropolitane per ottenere i dati necessari per poter poi fare un ragionamento su quale sia il pro-capite della programmazione della mobilità sostenibile, piuttosto che della pianificazione strategica, etc..

Il **Presidente**, prima di chiudere i lavori, informa la Commissione di essere stato convocato per un'audizione parlamentare sull'autonomia differenziata, in quanto Presidente della CTFS; in merito, trattandosi di un tema non trattato dalla Commissione, fa presente che esporrà le sue considerazioni personali sull'argomento. Ritene importante comunque ricevere il contributo dai vari componenti della Commissione ed eventuali suggerimenti. Allo stato attuale, alla Commissione non è stata affidata alcuna competenza in tema di autonomia differenziata, pertanto il contributo potrebbe essere quello di illustrare l'esperienza dell'applicazione dei FS ai Comuni e la recente attività posta in essere da SOSE per l'individuazione dei FS delle Regioni.

Il Presidente, sentite le esigenze dei commissari, fissa la prossima riunione della CTFS il 6 giugno p.v. alle ore 16,00.

La seduta è tolta alle ore 12,00.