

COMMISSIONE TECNICA PER I FABBISOGNI STANDARD

VERBALE N. 41

Il giorno 24 del mese di luglio dell'anno 2019 alle ore 11,10 presso la sala del Parlamentino del Ministero dell'Economia e delle Finanze si è riunita a seguito di regolare convocazione la Commissione Tecnica per i fabbisogni standard.

Alla riunione sono presenti i seguenti membri effettivi: prof. Giampaolo Arachi (Presidente, PCM) dott. ssa Luciana Patrizi e dott. Salvatore Bilardo (MEF RGS), dott.ssa Maria Teresa Monteduro (MEF Dip. delle Finanze), dott. Piero Antonelli (UPI), dott. Andrea Ferri (ANCI/IFEL) e dott. Antonello Turturiello (Regioni)

Sono presenti i seguenti membri supplenti: dott. Ivo Rossi (PCM), dott. Costanzo D'Ascenzo (MEF RGS), dott.ssa Larysa Minzyuk (IFEL). Sono altresì presenti i seguenti esperti esterni: dott. Cesare Vignocchi e dott.ssa Nicoletta Barabaschi (ANCI/IFEL), dott. Roberto Dispotico, dott. Marco Mastracci, dott. Paolo Mazzeo, dott.ssa Katia Piro, dott. Francesco Porcelli e dott. Marco Stradiotto per SOSE. Sono presenti, inoltre, il dott. Marco Carotenuto (MEF Dip. delle Finanze) la dott.ssa Anna Maria Ustino (MEF RGS).

Il Presidente della Commissione Tecnica per i fabbisogni standard, **Professor Giampaolo Arachi**, apre la seduta con il primo punto all'Ordine del giorno, ovvero l'approvazione di due verbali, il n. 39 del 6 giugno 2019 e il n. 40 del 18 giugno 2019, che vengono approvati all'unanimità.

Il Presidente rinvia l'esame del secondo punto all'Ordine del giorno in considerazione della prossima riunione del gruppo di lavoro ristretto che sta operando sulla Relazione biennale della CTFS.

Passando quindi al terzo punto all'OdG, Il Prof. Arachi dà la parola al dott. Porcelli perché illustri il lavoro svolto in collaborazione tra IFEL e SOSE, sottolineando che lo sforzo congiunto dei due partner scientifici ha dato luogo ad una proposta in grado di superare le criticità precedentemente emerse, in particolare sul metodo riguardante gli asili nido.

Il dott. Porcelli parte con la descrizione delle modifiche proposte nel calcolo dei coefficienti di riparto degli asili nido nella composizione per l'annualità 2020 con l'ausilio di slide. Le due novità principali riguardano il riconoscimento del fabbisogno per assicurare una percentuale minima di copertura della popolazione fra zero e due anni, e la riduzione del livello massimo di copertura riconosciuto per il calcolo del fabbisogno. Per la definizione del livello minimo i comuni sono stati suddivisi in 5 fasce sulla base della popolazione. Per ogni fascia il livello minimo è stato determinato utilizzando il 25esimo percentile della distribuzione della percentuale di copertura. Il livello massimo di copertura riconosciuto è stato ridotto dal 33%, individuato nel 2018, al 28,88 % (pari all'81esimo percentile della distribuzione globale della percentuale di copertura) in modo uniforme per tutti i comuni. Questo livello garantisce la costanza del peso degli asili nido nella composizione del FS complessivo al 3,99%, il valore risultante dall'applicazione delle regole previste dalla nota metodologica approvata nel 2016. Il peso dell'asilo nido cresce invece rispetto ai coefficienti approvati il 12 settembre 2018; questo comporta una leggera riduzione dei pesi delle altre funzioni, in particolare della componente rifiuti che scende al 25,73 %. Questa variazione richiederà un assestamento della capacità fiscale della componente rifiuti che dovrà essere aggiornata per il suo utilizzo all'interno del meccanismo di riparto del FSC.

Altro elemento importante la definizione del costo standard a cui valorizzare la funzione nel caso in cui la percentuale di copertura storica sia inferiore a quella minima. È stato individuato un costo standard minimo relativo alla fornitura del servizio attraverso il riconoscimento di un voucher. La valorizzazione del voucher è stata effettuata per nove diversi cluster di comuni individuati sulla base di caratteristiche strutturali e socio-economiche. Il valore del voucher è più alto nelle zone con sviluppo economico più basso e viceversa, e risulta più alto nei comuni più grandi. Quando il servizio è storicamente offerto, il costo standard è stato calcolato come nelle annualità precedenti. Per alcuni comuni (pari al 9,5% del totale) il costo standard del servizio storicamente erogato è risultato inferiore a quello minimo del voucher. In questi casi si è scelto di assegnare il valore minimo del voucher del cluster corrispondente.

Il confronto tra le percentuali di copertura riconosciute nel calcolo del fabbisogno, quella storica e quella derivante dalla normalizzazione tra i livelli minimi e i livelli massimi, evidenzia un incremento del livello

del servizio riconosciuto nella valorizzazione del fabbisogno per quasi tutti i comuni, soprattutto quelli di piccole dimensioni. In totale si passa da 168 mila utenti a 198 mila utenti riconosciuti all'interno del fabbisogno standard. L'invarianza sul peso del fabbisogno complessivo viene garantita dal fatto che il costo dei maggiori utenti nei comuni che non raggiungevano la copertura minima avviene al costo standard minimo del voucher mentre per gli utenti eccedenti il livello massimo veniva riconosciuto il costo standard del servizio.

Il dott. Porcelli passa poi ad illustrare la proposta di modifica relativa al TPL che consiste nel riconoscimento del FS per tutti i comuni capoluogo di provincia, indipendentemente dalla presenza di una spesa storica nel servizio. Questa previsione allarga leggermente la platea dei comuni beneficiari del FS nel TFL. Il peso della funzione resta sostanzialmente invariato rispetto a quello dello scorso anno se non per la riduzione determinata dal leggero incremento di peso della funzione degli asili nido.

Il Presidente afferma che la proposta di SOSE illustrata dal dott. Porcelli costituisce un punto di equilibrio rispetto alle diverse esigenze emerse in Commissione nelle discussioni precedenti. La proposta coglie l'elemento fondamentale di andare nella direzione di una standardizzazione tenendo conto di tutte le difficoltà derivanti dal fatto che non esiste un riferimento chiaro su quale dovrebbe essere il livello standard di servizio. Ritenendo apprezzabile questo primo tentativo di allontanarsi dal riferimento alla spesa storica ne dà un giudizio positivo e chiede ai vari componenti della Commissione di procedere all'approvazione della proposta di aggiornamento del Fs.

Interviene il **dott. Ferri** per motivare il proprio assenso alla proposta di aggiornamento dei FS che ritiene equilibrata e condivisa. Pur in un quadro di invarianza di risorse, la revisione dei FS con riferimento al servizio asili nido permette il riconoscimento di valori non trascurabili ad una quota ampia di enti in prevalenza di piccole e medie dimensioni e collocati in aree strutturalmente meno dotate del servizio. Sottolinea inoltre che la scelta di orientare la quantificazione del riparto sul valore dei voucher erogati per fascia demografica ha permesso di assicurare un valore concreto superiore a quello che si osserverebbe in media nazionale perché si interviene con un riparto inclusivo su aree in cui il servizio non viene fornito o che quando viene fornito produce un tipo di erogazione basato proprio sull'integrazione economica. Osserva poi che la revisione del riparto non costituisce un programma di settore per lo sviluppo del servizio Asilo nido, ma determina nuove assegnazioni economiche senza alcuna destinazione d'uso, come prevede la legge. Con questo aggiornamento dei FS viene tuttavia introdotto un elemento segnaletico e di incentivo che potrà essere una base di riferimento per ottenere un effetto di allargamento del servizio asili nido compatibilmente con i vincoli di bilancio dei Comuni, che non è nei poteri della Commissione modificare.

Il **dott. Ferri** prosegue sostenendo che il passo in avanti relativo al riparto del servizio asilo nido dovrà essere seguito da una riflessione più ampia su tutti i riparti e sulle quantità economico-finanziarie complessivamente in gioco, cioè sul fatto che i servizi su cui si interviene in termini di riparto debbano essere coerentemente finanziati in relazione alle funzioni fondamentali e ai LEP. Conclude osservando che il tema trattato è delicato e non può essere escluso dalla contrattazione sulle priorità di finanza pubblica e auspica pertanto che ci possa essere da parte della Commissione un contributo all'analisi dell'adeguatezza dei finanziamenti in base al mandato legislativo ad essa assegnato, questione che finora è restata in secondo piano e che è invece fondamentale per delineare un sistema di perequazione robusto e duraturo.

Il Presidente ricorda che la Commissione ragionerà su questi temi nell'ambito della relazione biennale che è in fase di elaborazione e pone in approvazione l'aggiornamento dei fabbisogni standard e la nota metodologica trasmessa da SOSE, che vengono approvati all'unanimità dalla Commissione.

Prosegue comunicando che ha preso avvio un processo che prevede il trasferimento delle competenze in materia di finanza locale alla regione Sicilia con decorrenza dall'anno 2020, al riguardo si stanno predisponendo gli ultimi atti normativi. Questo trasferimento avrà due implicazioni. Una prima implicazione di tipo finanziario perché i comuni della Sicilia sono percettori netti dal FSC per cui ci dovrà essere una forma di compensazione nel momento in cui avviene questo trasferimento della funzione e bisognerà fare in modo che questo non abbia impatti negativi sui comuni delle RSO e della Sardegna che restano nell'ambito del FSC. Poi in prospettiva la regione Sicilia chiede di continuare ad avere un riconoscimento dei fabbisogni all'interno dello schema del FSC, e quindi la Commissione dovrà poi occuparsi

di determinare questi fabbisogni secondo lo schema della legge 42, per cui si calcola in aggregato il trasferimento da dare alla regione Sicilia e poi la regione Sicilia al suo interno sceglierà le modalità con cui distribuirlo.

Interviene il **Dott. Bilardo** per chiarire il percorso: si è avuto un accordo con la regione Sicilia il 19 dicembre 2018 volto a prevedere l'attuazione dello statuto nella sua complessità, sia per la parte entrate che per la spesa, considerato che tante funzioni statutariamente di spettanza della regione Sicilia continuano ad essere esercitate dallo Stato e conseguentemente anche la parte entrate dello statuto non ha avuto integrale attuazione. L'accordo ha avuto un seguito il 15 maggio 2019 ed è stato formalizzato che in un primo momento l'attuazione dello statuto avrebbe riguardato le funzioni della sanità e della finanza locale, in un secondo momento c'è stata una richiesta di ulteriori approfondimenti sulla sanità. L'intento è quello di arrivare alle norme di attuazione con riferimento alla finanza locale, con la conseguente rivisitazione dei decimi di compartecipazione ai tributi erariali della regione Sicilia, entro il 30 settembre 2019. La Ragioneria ha ritenuto opportuno coinvolgere la CTFS su questo argomento perché la prima cosa da fare è la fotografia ad oggi e su questa poi regolare i rapporti con la regione Sicilia con riferimento ai comuni siciliani e agli effetti sul FSC, cercando di costruire un sistema che resti neutro per i comuni del resto d'Italia. Attualmente la fotografia comporta che le risorse che i comuni prendono dal FSC sono circa 617 milioni, di questi 186 milioni sono per la quota ristorativa (rimborso IMU TASI), il resto è la quota storica, pari circa a 430 milioni, alimentata per 167 milioni dai comuni siciliani e per la restante parte dal FSC nel suo complesso. Se si parte dal 2020 il fondo di solidarietà comunale dovrà essere ridotto di 263 milioni, e questa è la prima fase di partenza. Poi la regione Sicilia chiede che nel momento in cui verrà data attuazione alla legge 42 e all'articolo 119 della Costituzione - e quindi con la piena attuazione del modello di funzioni fondamentali, fabbisogni standard, capacità fiscali standard e perequazione - il tutto dovrà essere rivisto.

Il dott. Ferri esprime stupore per l'annuncio che sembra preludere ad un generale sconvolgimento del già fragile assetto definito per i comuni delle 15 regioni a statuto ordinario, attraverso accordi di cui l'ANCI non è stata mai informata. Osserva altresì che la Sicilia non è inclusa nella perequazione definita a norma della legge 42, essendo mancata l'attuazione della perequazione attraverso norme regionali coerenti con lo statuto siciliano (come previsto dalla stessa legge 42). Ritiene pertanto che i meccanismi perequativi applicabili agli enti locali siciliani dovranno essere specifici e diversamente finanziati anche dal 2021.

Il dott. Bilardo chiarisce che dal punto di vista giuridico la richiesta della regione Sicilia di voler entrare in gioco nel momento in cui si applicherà correttamente l'articolo 119 della costituzione e la legge 42/2009 è ineccepibile perché sta chiedendo l'applicazione di norme fondamentali della nostra Costituzione (articoli 3 e 119). In proposito segnala che nella norma di attuazione c'è un comma finale che appunto richiama il percorso finanziario delineato dall'articolo 119 della Costituzione.

Il dott. Ferri contesta vivamente il fatto che il percorso perequativo che è stato per legge attuato sulle 15 regioni a statuto ordinario possa essere esteso ad una regione che legittimamente ha deciso di non applicarlo in attesa di definirne le modalità a norma del proprio statuto speciale. Osserva che la Sicilia, così come la Sardegna, diversamente dalle regioni a statuto ordinario (e tralasciando per ora il diverso caso delle Autonomie speciali del Nord), eroga consistenti trasferimenti correnti regionali a favore degli enti locali, quindi non è pensabile un semplice inserimento della Sicilia nella perequazione senza adottare uno schema completamente diverso che rappresenti un'applicazione autonoma, che va eventualmente finanziata.

Il dott. Bilardo ribadisce che occorre distinguere l'aspetto tecnico giuridico da quello delle risorse.

La posizione tecnico giuridica è incontestabile perché l'articolo 3 della Costituzione vale per tutti, e nella norma di attuazione viene detto che nel momento in cui l'articolo 119 della Costituzione verrà integralmente applicato riguarderà anche la regione Sicilia.

Il Presidente riporta la discussione sul tavolo CTFS e sostiene che ciò che si può fare sull'argomento è segnalare gli eventuali elementi di criticità, e quindi in una prospettiva in cui la regione Sicilia viene ad entrare nel sistema di perequazione quello che può evidenziare la Commissione sono gli effetti che questo

potrebbe avere dal punto di vista finanziario anche per gli altri comuni; pertanto si dovrebbe partire con il tentativo di calcolare i fabbisogni della regione Sicilia per evidenziare appunto quali sarebbero gli effetti finanziari senza entrare sui temi di scelte politiche e di fattibilità tecnico giuridica. In sintesi, ritiene che si debba fare un'analisi, evidenziare gli aspetti critici e valutare se farne accenno nella relazione.

Il dott. Bilardo interviene per chiarire perché il tema è stato portato adesso all'attenzione della Commissione. Nell'ultima riunione la regione Sicilia aveva posto una serie di precondizioni onerose, tra le quali la garanzia degli equilibri finanziari, che necessitavano di copertura finanziaria. Successivamente la regione ha rinunciato a tali precondizioni chiedendo, però, una precisa definizione del quadro legislativo vigente per poi avere, quando verrà applicato il meccanismo unitario per tutti i comuni d'Italia ai sensi della legge 42/2009, una norma di attuazione con una disposizione che richiami il percorso delineato dall'articolo 119 della Costituzione. Ciò premesso, il dott. Bilardo ritiene opportuno che come CTFS si formalizzino anche le perplessità e le difficoltà tecnico giuridiche in modo che il decisore politico abbia piena consapevolezza dei possibili effetti, sia con riferimento alla fotografia del sistema vigente sia con riferimento alla richiesta di prospettiva futura.

Il dott. Ferri ricorda che esiste un contratto di servizio tra MEF e SOSE per integrare l'attività sui fabbisogni standard, o meglio sulla somministrazione e l'analisi dei questionari, e quindi sulla Sicilia si stanno già facendo le attività necessarie per prospettare ai decisori politico-amministrativi siciliani l'argomento dei fabbisogni standard, sul quale però non c'è approfondita conoscenza circa gli aspetti sostanziali delle risorse. Per l'ANCI il punto critico è l'idea che all'interno della regione Sicilia, con una struttura finanziaria completamente diversa da quella delle RSO, si possa operare con la stessa architettura perequativa; non è un fatto tecnico in senso stretto ma è un fatto di policy del sistema, cioè di linee strategiche del sistema. Pertanto, ritiene che occorra dare in brevissimo tempo ai decisori politici – regionali e nazionali – l'idea di come si sta realmente operando.

Il dott. Stradiotto pone la questione del cronoprogramma dei lavori della CTFS nella ripresa dopo la pausa estiva. SOSE insieme con IFEL sta lavorando alla nuova metodologia per la funzione rifiuti; seppur la componente rifiuti non ha effetti sulla perequazione la determinazione del costo standard per quanto riguarda i rifiuti è un elemento importante per l'elaborazione dei piani finanziari dei comuni in relazione alla TARI.

SOSE ritiene di poter portare le elaborazioni sulla componente rifiuti alla prima seduta della Commissione dopo la pausa estiva.

Il Dott. Ferri ricorda che è in sospenso anche il tema dei questionari e della definizione dei FS per le province e le città metropolitane. Al riguardo, l'ANCI ribadisce che la criticità riguarda la mancanza di un indirizzo che dia dignità alle funzioni strategiche-innovative che la legge 56/2014 ha dato alle città metropolitane e che non figurano nel meccanismo di rilevazione perché non hanno un riferimento storico.

L'ANCI ritiene che nonostante le predette criticità sia comunque utile andare avanti con la somministrazione dei questionari agli enti in questione, perché in pratica nell'elaborazione del questionario si è raggiunto un buon risultato qualitativo, in larghissima parte relativo alle funzioni tradizionali che accomunano province e CM. Tale prosecuzione del percorso potrà avvenire senza trascurare l'impegno specifico per una metodologia di definizione delle funzioni innovative delle CM, con un orizzonte temporale chiaro ed esplicitamente indicato dalla Commissione, in modo tale che i due aspetti procedano in parallelo.

Il Presidente quindi propone di partire con il questionario ed iniziare già a fissare a settembre un primo scambio idee su quelle che potrebbero essere le metodologie alternative per la definizione delle funzioni delle CM.

Interviene il **Dott. Antonelli** condividendo ciò che è stato espresso dal dott. Ferri sul tema dei questionari province e CM e ricorda che il questionario somministrato inizialmente era un questionario tarato sulla legge 56/2014 in un'ottica abolizionista delle province e non evolutiva delle CM; la situazione adesso è cambiata, l'evoluzione sulle CM fa fatica a prendere piede per motivi diversi e sulle province c'è necessità di

mettere a fuoco meglio il questionario rispetto all'ambito delle funzioni che hanno sempre esercitato e che adesso sono in evoluzione. Ritiene pertanto necessario rivedere il questionario per i primi di settembre e metterlo a punto insieme ad IFEL e poi una volta definito, verso la fine di settembre, portarlo all'esame della Commissione.

Rimanendo sul tema dei questionari province e CM, il **dott. Stradiotto** ricorda che l'ultimo questionario successivo alla legge 56/2014 riguardava solo le funzioni istruzione e viabilità, quindi questa sarebbe la prima volta che si mappa il comparto province e CM considerando le funzioni strategiche sia delle CM che delle province montane. Il questionario predisposto da SOSE, pronto al 90%, prevede già la considerazione di questi aspetti innovativi, tuttavia osserva che le nuove funzioni assegnate dalla legge 56/2014 non possono essere analizzate con metodologie che guardano alla spesa storica e ai servizi offerti in passato laddove non esiste un pregresso. Su questo aspetto la Commissione dovrà esprimersi per fornire indicazioni a SOSE, UPI e IFEL su come procedere nella stima dei fabbisogni per le nuove funzioni.

Dopo aver ottenuto il via libera dalla CTFS, che dovrebbe arrivare nella prima riunione di settembre, per poter somministrare il questionario alle province e alle CM, occorreranno almeno due mesi di lavoro da parte dei tecnici incaricati di predisporre il portale per la digitazione dei dati.

Il **Presidente** fissa la prossima riunione della Commissione dopo la pausa estiva per il giorno 12 settembre 2019 alle ore 16, e chiude i lavori della seduta odierna alle ore 12,30.