

COMMISSIONE TECNICA PER I FABBISOGNI STANDARD

VERBALE N. 15

Il giorno 13 del mese di settembre dell'anno 2016 alle ore 14,45 presso la sala del Parlamentino del Ministero dell'Economia e delle Finanze, si è riunita in seguito a regolare convocazione la Commissione Tecnica per i fabbisogni standard di cui al d. lgs. n. 216/2010, 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, designato dal Presidente del Consiglio dei Ministri), dott. Luigi Fiorentino (PCM), dott. Giancarlo Verde (Mininterno) dott. Andrea Ferri (IFEL), dott. Rocco Aprile e dott. Salvatore Bilardo (MEF). Sono presenti i seguenti membri supplenti: dott. Marco Manzo (Dipartimento Finanze), dott.ssa Grazia Scacco (ISTAT) e dott.ssa Larysa Minzyuk (IFEL). Sono altresì presenti i seguenti esperti esterni: dott.ssa Giovanna Di Ielsi, dott. Roberto Dispotico, dott.ssa Cristina Equizzi, dott.ssa Claudia Settimi, dott. Marco Mastracci, dott. Francesco Porcelli e dott. Marco Stradiotto (SOSE) e dott. Cesare Vignocchi (IFEL). Sono presenti inoltre il dott. Costanzo D'Ascenzo e la dott.ssa Anna Maria Ustino (MEF).

Aprè la seduta il Presidente, prof. Marattin, che prima di procedere alla votazione della nota metodologica aggiornata dà la parola al dott. Porcelli chiedendogli di riassumere brevemente gli aggiornamenti apportati.

Il dott. Porcelli fa presente che, a parte la correzione di refusi ed errori materiali, non sono state effettuate modifiche sull'ultima versione della nota metodologica aggiornata sottoposta all'attenzione della Commissione tecnica nella riunione del 31 agosto scorso; ciò premesso, passa subito ad illustrare e commentare la slide nella quale sono rappresentati gli effetti redistributivi finali che scaturiscono dal nuovo impianto metodologico rispetto alla spesa storica e rispetto al coefficiente di riparto individuato nel marzo scorso a metodologia invariata. Nelle slide è evidenziata sia la spesa storica del 2013 dei comuni raggruppati per fasce di popolazione - da quelli al di sotto dei 1000 abitanti a quelli al di sopra dei 250.000 abitanti - che la redistribuzione del fabbisogno individuato a marzo nonché il fabbisogno individuato con la metodologia attuale. Da tale slide emerge che il nuovo impianto metodologico, pur ricalcando l'andamento generale degli effetti redistributivi generati dalla precedente metodologia, produce un riequilibrio a favore dei comuni di medie e piccole dimensioni attraverso un ridimensionamento del fabbisogno standard delle grandi città (sopra i 250000 abitanti). Nella seconda slide sono rappresentati, sia la spesa storica del 2013 dei comuni raggruppati per provincia, che la redistribuzione del fabbisogno individuato a marzo nonché il fabbisogno individuato con la metodologia attuale. Da questa seconda slide non emergono particolari variazioni degli effetti redistributivi lungo il territorio tra la nuova e la vecchia metodologia. Si nota un leggero incremento del fabbisogno a favore delle province del centro (ad esclusione della provincia di Roma) e una sostanziale invarianza del livello del fabbisogno standard nelle province nel nord (ad esclusione di Torino e Milano) e del sud.

Il dott. Ferri, sottolinea le rilevanti differenze rispetto all'assetto dei coefficienti di fabbisogno standard approvati per il 2016 soltanto pochi mesi fa, con riferimento non soltanto a pochi singoli casi, ma ad alcune fasce di enti chiedendo alla Commissione di valutare in modo più approfondito la rappresentazione dei risultati proposta da IFEL e alcuni correttivi proposti nei giorni precedenti e non accolti nel confronto tecnico con SOSE. L'indicazione di tempi relativamente ristretti – alla luce della

complessità del lavoro svolto – per l’approvazione da parte della Commissione sui Fabbisogni standard della revisione dei fabbisogni ha permesso di assicurare solo parzialmente la fase di controllo dei risultati che va considerata essenziale anche sotto il profilo tecnico.

Le evidenze emerse nelle due settimane disponibili hanno dato luogo a proposte di rettifica da parte di IFEL, sulle quali si ritiene opportuna una formale presentazione in Commissione. Le proposte – che sono di facile applicabilità e non compromettono la complessiva coerenza metodologica del sistema – non hanno trovato la necessaria intesa tecnica nei contatti avvenuti nei giorni scorsi tra IFEL e Sose.

I punti di evidenza e i problemi che sono emersi sono di seguito sintetizzati:

- 1) ciascuna delle scelte operate nel corso della revisione ha buone motivazioni e sotto il profilo tecnico il sistema che viene ridisegnato migliora diversi degli aspetti critici riscontrati nella versione precedente, anche a seguito delle osservazioni formulate dalla Commissione bicamerale Federalismo fiscale;
- 2) tuttavia il quadro d’insieme che emerge dall’analisi dei risultati complessivi evidenzia alcune aree di allontanamento – in alcuni casi molto marcato – rispetto ai coefficienti fin qui adottati. Ciò può determinare, in primo luogo, difficoltà nella giustificazione di cambiamenti di questa entità e, inoltre, produrre forti difficoltà nella fase di definizione degli schemi perequativi 2017.
- 3) due punti di evidenza in particolare:
 - a. si registra un crollo della quota di fabbisogno standard assorbita dalle 10 città sopra i 250 mila abitanti. Questo comparto era forse stato favorito in qualche misura dalla precedente versione, ma la misura degli abbattimenti necessiterebbe di più solide argomentazioni tecniche, tenuto anche conto del fatto che su altri comparti sono state – saggiamente – operate scelte di opportunità dettate dall’esigenza di non incidere troppo aspramente (ad esempio sui comuni più piccoli, su quelli in unione, ecc.);
 - b. questa redistribuzione si accompagna – per una quota invero minoritaria, ma da tenere ben presente – ad un rischio di accentuazione delle distanze nella perequazione di enti già fortemente penalizzati o avvantaggiati dallo schema adottato fino al 2016. Si tratta di oltre 900 Comuni sui quali il coefficiente di FStd revisionato accentuerebbe l’effetto di perequazione (almeno a parità di schema adottato nel 2016). Preoccupano in particolare – sotto il profilo della sostenibilità – i circa 300 enti che, già fortemente penalizzati nel 2015-16, vedono ora un più marcata riduzione di coefficiente.

Abbiamo formulato diverse ipotesi di mitigazione delle variazioni sulle grandi città, ritenendo che i rischi di insostenibilità emersi sugli enti minori possano trovare soluzioni soddisfacenti nel percorso di ridefinizione della perequazione 2017.

Gli strumenti tecnici di rettifica proposti sono simili a quelli adottati su diverse funzioni a favore degli enti minori, riguardano in particolare due funzioni:

- Amministrazione generale, che raccoglie un insieme di servizi più ampio dello scorso anno
- Viabilità e territorio, oggetto di accorpamento

che distribuiscono circa un terzo dei fabbisogni totali e che non solo mostrano le più forti riduzioni, ma hanno un andamento che non riconosce alcuna tendenza alla crescita per gli enti con popolazione superiore ai 100 mila abitanti, non riconoscendo quindi alcun fenomeno di “congestione” dovuto alla maggiore complessità di governo delle città, come è invece normale e ben difendibile che avvenga, magari in misura meno robusta di quanto rappresentato nella precedente versione della metodologia.

Queste proposte (applicabili in breve e senza stravolgimenti metodologici) non hanno trovato accoglimento. Riteniamo tuttavia le argomentazioni tecniche alla base del diniego in contraddizione con altre scelte, sopra accennate, opportunamente compiute nel percorso di revisione dei fabbisogni.

Rimandare allo schema perequativo anche questa problematica può risultare molto meno agevole e portare ad effetti non desiderati sull'intera redistribuzione. Inoltre i nuovi coefficienti dei fabbisogni (aggregati e per singola funzione) costituiranno un oggetto di pubblica discussione con rischi di interpretazioni improprie e semplificazioni fuorvianti e nocive per la tenuta del percorso di perequazione nel suo complesso.

Appare pertanto utile un dibattito in Commissione su questi temi, al fine di esplorare tutte le possibilità di intesa sul rilevante lavoro svolto nei mesi scorsi e assicurare ai risultati una maggiore robustezza e sostenibilità.

Il dott. Porcelli ribatte che, escludendo la città di Roma (che nella metodologia precedente inglobava ingiustificatamente nel calcolo del fabbisogno standard una parte delle spese speciali della Capitale), l'effetto negativo paventato è abbastanza circoscritto e la situazione a livello di effetti redistributivi appare molto simile a quella ottenuta con il precedente impianto metodologico con il vantaggio di un maggiore equilibrio in relazione alla dimensione dei comuni.

Il dott. Ferri replica che la fase della verifica dei risultati è tecnica e non politica e, al riguardo, sottopone alla Commissione una proposta di IFEL, ribadendo l'esigenza di motivare meglio la scelta che porta all'abbattimento così marcato dei fabbisogni assorbiti dalle grandi città, le quali sono forse state favorite in passato, anche in conseguenza dell'aggiornamento del marzo 2016, ma che ora risultano oggetto di semplificazioni di elaborazione scarsamente difendibili anche sotto il profilo metodologico.

Il dott. Vignocchi espone alcune delle principali evidenze dell'analisi svolta dall'IFEL, con particolare riguardo ai servizi di Amministrazione e di Viabilità e territorio.

Il Presidente chiede se vi sono altri interventi prima di passare alla votazione e il dott. Bilardo chiede a SOSE di specificare le motivazioni tecniche per le quali si è ritenuto di non accogliere le controproposte di IFEL.

Il dott. Aprile si unisce alla richiesta del dott. Bilardo, chiedendo a sua volta le ragioni tecniche della scelta in quanto gli effetti redistributivi sulle grandi città non dovrebbero costituire la motivazione principale in base alla quale adottare o meno un metodo ritenuto scientificamente valido.

Il dott. Porcelli risponde che quello che IFEL segnala come "effetto congestione" deriva esclusivamente dalla presenza di una spesa storica molto alta di Roma nelle funzioni relative agli affari generali (per abitante risulta quasi doppia rispetto a quella di Milano), che riflette i trasferimenti speciali ricevuti dalla Capitale e che, per definizione, non può essere inclusa nella stima del fabbisogno standard. Se questa richiesta venisse accolta si avrebbe una distorsione anche nella stima del fabbisogno standard delle altre grandi città, andando a penalizzare in modo non giustificabile dal punto di vista tecnico, gli enti di media e piccole dimensioni. Da punto di vista statistico le richieste di IFEL sono state analizzate nel dettaglio confermando l'assenza degli effetti di congestione nell'ambito degli affari generali una volta esclusa la Capitale dal campione di regressione.

Il dott. Ferri ribadisce che le richieste di correttivo formulate dall'Ifel e dall'Anci riguardano la preoccupazione di garantire la generale tenuta del sistema di perequazione per l'intero comparto dei comuni.

Il prof. Marattin interviene e sottolinea alcuni punti:

- a) come risulta dai verbali precedenti, vi è stato tutto il tempo utile per presentare proposte migliorative, approfondirle in sede tecnica e discuterne durante le sedute della Commissione. Il fatto che ANCI, negli ultimi giorni, abbia ritenuto opportuno presentare ulteriori proposte (la cui correttezza tecnica e desiderabilità non è stata condivisa) non significa che non vi sia stato tutto il tempo sufficiente, nei mesi scorsi, per confrontarci e arrivare ad una proposta condivisa;
- b) compito di questa Commissione non è minimizzare lo scarto tra i fabbisogni precedenti e quelli nuovi; suo compito è, invece, apportare miglioramenti alla metodologia di calcolo dei fabbisogni stessi, finalizzati a enfatizzarne l'efficienza, l'efficacia e l'importanza della dimensione relativa al livello del servizio offerto (oltre che al costo). Tali cambiamenti, per essere realmente efficienti, devono essere fatti "sotto un velo di ignoranza", per prendere a prestito la celebre espressione del filosofo americano John Rawls. Vale a dire, non possono essere apportati avendo riguardo a presunti effetti distributivi su determinati gruppi di comuni. Per di più, come noto, è impossibile far discendere dai fabbisogni standard effetti diretti e non-mediati sull'attribuzione delle risorse da FSC, in quanto tale distribuzione (e limitatamente alla sola quota perequativa) è influenzata anche dalla capacità fiscale, attualmente in corso di aggiornamento.

Il dott. Stradiotto risponde alle obiezioni sollevate da IFEL facendo presente che il riferimento, per valutare la nuova metodologia, debba essere la spesa storica e non il fabbisogno stimato con la metodologia precedente. Facendo il confronto tra spesa storica e nuovo fabbisogno standard delle 15 città più popolate emerge che la nuova metodologia non le penalizza, spiegando che dai dati emergerà che per 8 grandi città il fabbisogno stimato è superiore alla spesa storica, per 5 è inferiore e per 2 è quasi in linea.

La dott.ssa Minzyuk interviene osservando che questa metodologia in approvazione ha il grosso difetto di non tenere conto della realtà di Roma, che è una città particolarissima e comunque ha ben un milione e mezzo di abitanti in più della città che la segue immediatamente nella classifica delle più popolate, che è Milano.

Il dott. Ferri, concordando con quanto affermato dalla dott.ssa Minzyuk, chiede di inserire a verbale una dichiarazione di IFEL. Il prof. Marattin propone a sua volta di inserire una dichiarazione a verbale condivisa dalla Commissione tecnica prima di passare alla votazione della nota metodologica aggiornata.

Il contenuto della nota viene discusso dai presenti, che propongono variazioni e integrazioni, giungendo in conclusione al seguente testo condiviso:

“Nel concludere i suoi lavori per quanto concerne l'aggiornamento della metodologia per il calcolo dei fabbisogni standard per il comparto comunale, la Commissione osserva quanto segue. L'output di questo lavoro servirà a costituire un utile strumento di benchmarking e best practices per quanto concerne la possibilità di confrontare – ente per ente – spesa storica con fabbisogno standard. Uno strumento di cui sarà garantita l'accessibilità sul sito www.opencivitas.it, utile sia per i policy makers che per la comunità scientifica.

Come noto, i fabbisogni standard costituiscono altresì una delle due gambe (l'altra, ovviamente, le capacità fiscali) con cui in questi anni viene allocata una quota sempre crescente del Fondo di Solidarietà Comunale, in ossequio all'obiettivo del Governo di abbandonare progressivamente il criterio della compensazione su risorse storiche per sostituirlo con quello della perequazione su risorse standard.

Per l'anno 2017, il cambiamento di metodologia oggi licenziato, combinato con l'innalzamento dal 30% al 40% della quota perequativa, può potenzialmente comportare (dopo il necessario aggiornamento della capacità fiscale) cambiamenti non marginali nella distribuzione delle risorse economiche tra gli enti. La Commissione ritiene che, qualora questa fosse la situazione, sarebbe auspicabile che nelle sedi opportune si tenesse adeguatamente conto di questo aspetto nel momento in cui verranno adottate scelte politiche, particolarmente riguardo all'utilizzo della leva fiscale o all'eventuale ricorso a meccanismi di correzione finalizzati a mettere in sicurezza il percorso di abbandono del criterio della spesa storica."

Tanto premesso, il Presidente mette ai voti la nota metodologica aggiornata per il calcolo dei fabbisogni standard dei comuni, che viene approvata all'unanimità dalla Commissione tecnica.

La seduta è tolta alle ore 16,10.