

COMMISSIONE TECNICA PER I FABBISOGNI STANDARD

VERBALE N.37

Il giorno 29 del mese di gennaio dell'anno 2019 alle ore 11,20 presso la sala 222 del Ministero dell'Economia e delle Finanze si è riunita in seguito a regolare convocazione la Commissione Tecnica per i fabbisogni standard, istituita con decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri del 23 febbraio 2016.

Sono presenti i seguenti membri effettivi della Commissione Tecnica: dott. Rocco Aprile (MEF RGS), dott.ssa Maria Teresa Monteduro (MEF Dip. Finanze), dott. Pio Antonelli (UPI), dott. Andrea Ferri (IFEL), dott.ssa Veronica Nicotra (ANCI) e dott. Antonello Turturiello (Regioni).

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

Assume la presidenza il dott. Aprile, non essendo stato ancora nominato il nuovo Presidente della CTFS dopo le dimissioni presentate a giugno 2018 dal prof. Marattin.

Il dott. Aprile apre la seduta verificando il numero legale e richiama i punti all'ordine del giorno:

- Approvazione verbale della CTFS n. 36;
- Relazione di cui all'art.1 co.9 della L.208/2015: prosecuzione dei lavori ai fini del completamento della stesura del documento;
- Varie ed eventuali.

Con riferimento all'ultimo punto, precisa che verrà data la parola ai colleghi di SOSE per illustrare le slide anticipate per e-mail.

Il dott. Aprile affronta quindi il primo punto all'OdG, sottoponendo alla Commissione il verbale n.36, che viene approvato all'unanimità dei presenti.

Passando al secondo punto all'OdG il dott. Aprile fa presente che non tutti i contributi attesi sono pervenuti, propone quindi di cogliere l'occasione per fare alcune riflessioni sul materiale presentato, rispettivamente, dal Dipartimento delle Finanze e dalle Regioni, per passare poi a ragionare sui possibili interventi di snellimento da apportare sul documento, come convenuto nella seduta precedente in considerazione delle ripetizioni e delle sovrapposizioni riscontrate nella bozza di Relazione; passa quindi la parola alla dott.ssa Monteduro ai fini dell'esposizione del contributo del Dipartimento delle Finanze.

La dott.ssa Monteduro espone velocemente le modifiche apportate dal Dipartimento delle Finanze e le integrazioni proposte, in particolare sul capitolo 1.3 riguardante "I decreti delegati attuativi della legge 42/2009 nelle materie oggetto della relazione". In merito, la dott.ssa Monteduro ricorda che sono stati effettuati interventi sui paragrafi relativi al decreto legislativo 23/2011 (che definisce le linee strategiche della fiscalità locale al fine di superare il sistema di finanziamento degli EELL basato su trasferimenti erariali, riconoscendo autonome fonti di entrata ai comuni delle RSO), anche lavorando su specifici box riepilogativi per le principali imposte (IMU, TASI, TARI). Anche per il paragrafo riguardante il decreto 68/2011

(Federalismo regionale) il Dipartimento delle Finanze ha effettuato interventi sia sul testo che sui box riepilogativi riguardanti, rispettivamente, l'addizionale regionale all'Irpef e l'IRAP, mentre per la compartecipazione regionale all'IVA e per gli altri tributi regionali non si è ritenuto necessario realizzare box riepilogativi.

La dott.ssa Monteduro prosegue richiamando gli interventi effettuati sul paragrafo relativo al D.Lgs 68/2011 (in materia di federalismo provinciale e delle città metropolitane) e sul paragrafo riguardante il D.Lgs 216/2010 (in materia di fabbisogni standard) e precisa, inoltre, di aver introdotto una integrazione relativamente al DM infrastrutture in quanto, sebbene si fosse stabilito di ricomprenderlo nella Relazione, lo stesso non era stato effettivamente trattato all'interno del documento. Proseguendo nella descrizione del contributo del Dipartimento delle Finanze, la dott.ssa Monteduro fa presente che sono state indicate le duplicazioni riscontrate con relativi commenti a margine del documento; osserva, infine, che a pag. 84 della bozza si parla diffusamente delle criticità della capacità fiscale e del potere perequativo, mentre si era convenuto di trattare a parte il tema delle criticità e, in merito, suggerisce di evitare di appesantire ulteriormente la Relazione e di sfrondare, per quanto possibile, il testo attuale, già molto corposo e impegnativo per il lettore.

La dott.ssa Minzyuk osserva che il tema delle criticità della capacità fiscale nel contributo di IFEL, inviato precedentemente, è stato inserito nel capo dedicato alle scelte operative in quanto al momento dell'invio la struttura della relazione non era ancora ben definita. L'obiettivo di IFEL era dunque di riportare tutti gli argomenti che si voleva trattare, spesso anche in modo poco descrittivo, e che eventualmente la parte, richiamata dalla dott.ssa Monteduro, può collocarsi nel capo dedicato alle differenze tra fondo di solidarietà comunale e il fondo perequativo delineato dalla legge n. 42/2009.

Il dott. Carotenuto ricorda che la "vecchia" capacità fiscale era basata, per le componenti IMU e TAS, sul gettito 2012/2013 mentre con l'aggiornamento del 2017 si è preso a riferimento il gettito 2015. Per quanto riguarda l'osservazione ANCI che la nuova capacità fiscale attenua l'effetto perequativo si osserva che, in generale, le disposizioni che disciplinano il riparto del fondo di solidarietà comunale a prevedere una serie di istituti atti ad attenuare l'impatto perequativo. Il dott. Ferri osserva che l'intervento si è rivelato troppo pervasivo su tutto il sistema dal lato capacità fiscale anche perché basato su poche idee guida (???) e che per quanto riguarda, ad esempio, la capacità fiscale immobiliare, sia assolutamente necessario fare riferimento all'anno 2015 e abbandonare i dati relativi al periodo 2012/2013.

La dott.ssa Monteduro evidenzia, in merito, la necessità di correggere le distorsioni regionali, mentre il dott. Ferri osserva che l'intervento della revisione metodologica della capacità fiscale nel corso del 2017, nonostante fosse basato su scelte tecniche del tutto legittime, si è rivelato troppo pervasivo su tutto il sistema perequativo, anche perché nel procedere con il lavoro non si faceva l'analisi dell'impatto delle modifiche. Il dott. Ferri ribadisce che gli effetti della perequazione sono tanto importanti quanto i presupposti tecnici della stessa.

Anche la dott.ssa Minzyuk osserva che le scelte tecniche operate in sede della revisione della capacità fiscale, pur fondate, hanno prodotto effetti inattesi: la riduzione del totale delle capacità fiscali e di conseguenza del totale delle risorse da sottoporre alla perequazione ha messo in evidenza la necessità di una eventuale componente verticale nel fondo che possa stabilizzare il sistema delle variazioni delle capacità fiscali.

Il dott. Aprile interviene rappresentando l'esigenza che il Dipartimento delle Finanze ed IFEL concordino tra loro la trattazione del tema della perequazione

Il dott. Aprile suggerisce ai presenti di prendere nota di aspetti importanti che dovessero emergere nel corso della discussione al fine di calibrare adeguatamente i rispettivi contributi. Con riferimento al testo, osserva, poi, che al cap. 2.2.4 vi è una ripetizione che può essere eliminata facendo riferimento al cap. 1 oppure riformulando completamente tale parte.

Il dott. Ferri si scusa per il ritardo nella predisposizione del contributo IFEL a causa dei numerosi impegni e assicura che quanto prima sarà pronta la parte relativa all'impatto delle varie norme e manovre di finanza pubblica sul comparto.

La dott.ssa Rotunno rileva che l'argomentazione menzionata dal dott. Ferri è riportata anche nella parte iniziale e descrittiva dei primi capitoli della Relazione e sottolinea la necessità di evitare duplicazioni nel testo. In merito, il dott. Ferri risponde che gli preme fare una netta distinzione tra la formale attuazione della norma e le scelte effettivamente operate, allo scopo di evidenziare se quanto è stato realizzato sia realmente in linea con la normativa stessa.

Il dott. D'Ascenzo propone di "spacchettare" alcuni paragrafi, separando la descrizione del quadro normativo dagli aspetti critici, per evitare che tutto si confonda in un unico discorso complesso e poco chiaro e, a tal fine, suggerisce di inserire una tabella con focus sulle manovre e sui relativi effetti.

La dott.ssa Rotunno concorda con la proposta del dott. D'Ascenzo.

Il dott. Aprile ricorda che non tutti i contributi sono pervenuti e pertanto si sta discutendo su una bozza incompleta, mentre le operazioni di "scrematura" e rifinitura andrebbero effettuate su un documento condiviso e comprensivo di tutti i contributi ancorché prolisso e pieno di ripetizioni.

Il dott. Turturiello interviene facendo preliminarmente presente di apprezzare molto lo sforzo fatto finora da tutti i colleghi e dando assicurazione che, in qualità di rappresentante delle Regioni, continuerà a fornire la massima collaborazione. Prosegue riassumendo brevemente il contributo presentato dalle Regioni, concentrato soprattutto nella parte relativa alle disposizioni del Decreto legislativo 68/2011 riferite all'autonomia tributaria regionale, con particolare riferimento all'addizionale regionale all'IRPEF, la compartecipazione all'IVA, agli altri tributi e anche ai nuovi tributi regionali. La proposta delle Regioni include l'inserimento di tre nuovi paragrafi prima di quello denominato "il D.Lgs. 68/2011 - Il fondo perequativo" e precisamente "La classificazione delle competenze di spesa regionali", "Il D.LGS. n. 68/2011 - Fiscalizzazione dei trasferimenti erariali" e "Il D.LGS. n. 68/2011 - Il fondo perequativo delle Regioni" ulteriormente suddiviso in "Le fonti di finanziamento e la perequazione delle funzioni essenziali" e "Le fonti di finanziamento e la perequazione delle funzioni non essenziali". Il dott. Turturiello evidenzia, quindi, l'utilità della tabella riassuntiva predisposta da RGS 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 così come previsto dall'art. 24 comma 1 del DL 50/2017 convertito in L. 96/2017, lavoro propedeutico all'applicazione del d.lgs. 68/2011, che, volendo, potrebbe essere implementata con apposite appendici per approfondirne singoli aspetti.

Interviene in merito la dott.ssa Nicotra, affermando che alcune parti della L. 42/2009 non sono state attuate per mancanza di volontà politica (come ad esempio la parte relativa al finanziamento delle città metropolitane) e che il vero problema è incrociare i livelli essenziali con la capacità fiscale, considerato che la perequazione dovrebbe essere integrale e coprire la spesa efficiente.

Il dott. Ferri concorda con l'analisi della dott.ssa Nicotra circa l'attuazione della legge 42 e, per quanto riguarda la bozza di Relazione, osserva che al capo I° viene riportata un'esposizione della normativa stratificata nel tempo secondo un criterio cronologico, ivi compresa l'elencazione delle manovre di finanza pubblica, a partire da quella del 2011 in poi mentre, a suo giudizio, le manovre andrebbero più correttamente riportate in appendice del capitolo II° e lo stesso andrebbe fatto per il Fondo di Solidarietà.

Il dott. D'Ascenzo torna sulla sua proposta iniziale, ipotizzando la realizzazione di un box ad hoc anche per le Autonomie speciali. Il dott. Antonelli concorda, osservando che anche per quanto riguarda le Province e città metropolitane delle Regioni a Statuto speciale andrebbe fatto un richiamo generale nella parte della Relazione dedicata all'esposizione normativa, realizzando però un box di approfondimento dedicato che evidenzia anche gli effetti delle varie manovre di finanza pubblica degli enti ricadenti in queste particolari Regioni. Il dott. D'Ascenzo risponde in proposito che le manovre di finanza pubblica operate a carico degli Enti in questione non rientrano nell'alveo della legge 42/2009 e che, pertanto, sarebbe più utile ed opportuno rappresentare separatamente la situazione e le problematiche relative ai comuni delle Regioni a Statuto Speciale.

La dott.ssa Nicotra sottolinea a sua volta la necessità di ricostruire il percorso delle manovre finanziarie a carico dei predetti enti, al fine di rendere evidente cosa hanno subito negli ultimi dieci anni i comuni delle Regioni a Statuto speciale.

Il dott. Aprile evidenzia l'importanza delle decisioni della Commissione tecnica riguardanti la Relazione biennale anche da un punto di vista dell'impostazione grafica, affermando che la realizzazione di box dedicati enfatizza gli argomenti, mentre la scelta di riepilgarli in un'appendice tende a sminuirne l'importanza, quindi conclude rappresentando la necessità di chiudere i capitoli I e II al più presto.

Il dott. D'Ascenzo propone, per concludere, di semplificare il primo capitolo relativo al quadro normativo, la cui stesura attuale risulta molto complessa e pesante per il lettore; suggerisce di alleggerire la trattazione limitandola sostanzialmente alla legge 42/2009 e ai decreti delegati, mentre tutta la parte riguardante le manovre finanziarie dovrebbe essere spostata al capitolo successivo con l'eventuale realizzazione di un box riepilogativo oppure di un'appendice.

Il dott. Aprile, concluso l'esame delle integrazioni e delle modifiche alla Relazione presentate, passa al terzo punto all'ordine del giorno, invitando i colleghi di SOSE ad illustrare le slide realizzate a supporto del lavoro della Commissione tecnica.

Prende la parola il dott. Stradiotto, ricordando che l'obiettivo della legge 42 era essenzialmente quello di mettere sullo stesso punto di partenza gli enti locali prima dello sforzo fiscale al fine di superare le incongruenze causate dal meccanismo della spesa storica. Commentando le slide, riassume le funzioni fondamentali di province e città metropolitane (istruzione, territorio, ambiente, trasporti e funzioni generali) ricordando le modifiche introdotte dalla Legge 56/2014 all'originario impianto previsto dal D.Lgs. 216/2010 (che includeva tra le funzioni fondamentali anche i servizi riguardanti il mercato del lavoro, la formazione professionale, il TPL e le funzioni generali parte non fondamentale) e richiamando, altresì, le funzioni che non sono mai state considerate fondamentali (funzioni del settore turistico/sportivo, agricoltura, Industria-commercio-artigianato). Illustra poi le slide riguardanti, rispettivamente, le entrate delle province e città metropolitane negli anni 2010- 2015 e il processo di riduzione delle risorse a disposizione dei predetti enti nello stesso periodo ricavate dai dati in possesso di MIN INTERNO e MEF. Sempre illustrando le slide, il dott. Stradiotto riassume il dettato della legge 42/2009 rispetto alle funzioni degli EELL: la norma prevede il finanziamento integrale delle funzioni fondamentali in base ai fabbisogni standard e tenuto conto dei livelli

essenziali delle prestazioni (LEP) , da coprirsi con la capacità fiscale standard e da risorse provenienti dalla quota A del fondo perequativo; le funzioni non fondamentali, invece, dovrebbero essere coperte da tributi propri e dalla quota B delle risorse del fondo perequativo, tarato sulla capacità fiscale per abitante. Il dott. Stradiotto conclude, pertanto, che il meccanismo perequativo previsto per le province e le città metropolitane dalla legge 42/2009 non è mai decollato, inoltre le misure adottate nel periodo 2012/2018 hanno comportato tagli di risorse destinate agli EELL di tale entità da annullare gli effetti del fondo perequativo, costringendo gli enti ad applicare lo sforzo fiscale massimo.

Il dott. Ferri sottolinea l'importanza del mancato superamento della spesa storica e la dott.ssa Nicotra propone di aggiungere alla presentazione il decreto 68 per maggior completezza espositiva.

Il dott. Antonelli si dice soddisfatto delle slide in quanto, a suo giudizio, rappresentano correttamente la situazione degli enti territoriali e delle Province in particolare, sottolineando però che le Province stesse, sebbene in situazione di equilibrio, si sono viepiù allontanate dal dettato della legge 42/2009. Propone poi di utilizzare le slide nell'elaborazione della Relazione, valutando insieme se sia più conveniente inserirle direttamente nel corpo del documento oppure prendere spunti ed elementi ritenuti utili e riportarli nel testo.

Il dott. D'Ascenzo osserva che nelle slide vengono descritti i tagli delle risorse operati con le manovre di finanza pubblica ma tali interventi erano stati concepiti dal Legislatore in un'ottica di spending review e pertanto andrebbero rappresentati in modo opportuno per non creare confusione nel lettore.

La dott.ssa Nicotra afferma che tutta la tematica dei tagli delle risorse a carico del comparto vada descritta anche con riferimento ai fabbisogni standard e alla capacità fiscale.

Il dott. Stradiotto precisa che nelle slide è rappresentata anche la spesa efficientata, che già sconta come ammontare gli effetti della spending review, e che conseguentemente è inferiore alla spesa storica.

Il dott. Aprile osserva che si dovrebbe procedere all'individuazione dei livelli dei servizi che debbono essere forniti alla collettività in condizione di efficienza ed appropriatezza e dovrebbe essere implementato un sistema perequativo con caratteristiche tendenzialmente anticicliche, alimentato possibilmente da tributi propri e quote di compartecipazione ai tributi statali non correlati al ciclo economico, come nel caso dell'IMU per i Comuni. Osserva, inoltre, che gli interventi di razionalizzazione, per essere efficaci e non impattare negativamente sulla qualità e quantità dei servizi erogati, magari ampliando ulteriormente i differenziali territoriali, necessitano che il taglio delle risorse sia accompagnato dall'individuazione di processi di efficientamento nell'erogazione dei servizi che realizzino risparmi coerenti, nella dimensione e nella dinamica temporale, con il contenimento delle risorse.

Anche il dott. Ferri definisce lo sforzo di Sose di quantificare le risorse mancanti nel comparto delle Province e Città metropolitane come un esercizio ragionevole e utile aggiungendo, però che all'epoca ANCI votò contro la spesa efficientata in quanto, pur funzionando sui macro aggregati, tale operazione, a livello di singoli enti, presentava effetti redistributivi imprevedibili e molto rilevanti che andavano studiati e analizzati.

Il dott. Stradiotto passa ad illustrare brevemente le slide relative all'analisi quantitativa dei possibili scenari evolutivi della perequazione fiscale dei comuni delle Regioni a SO, iniziando dal meccanismo di riparto dei trasferimenti perequativi nel Fondo di solidarietà comunale a legislazione vigente. Nelle slide viene evidenziato sia l'effetto di variazione delle risorse per abitante a livello di singola Regione sia a livello di comuni aggregati per fascia di popolazione regionale, evidenziando le anomalie su cui intervenire per migliorare il meccanismo perequativo. Dallo studio emerge che IMU e TASI hanno determinato una leva fiscale sproporzionata principalmente nei comuni con maggiore incidenza di seconde case, mentre nei

comuni incapiienti la maggior parte delle entrate derivanti dai predetti tributi viene “requisita” dal meccanismo perequativo per sostenere i comuni con risorse insufficienti. Altra anomalia si è riscontrata con riferimento alle rendite catastali, in molti casi non aggiornate, con conseguenti trattamenti fortemente sperequati sia tra cittadini di uno stesso comune che tra quelli di diversi comuni; inoltre, i trasferimenti correnti senza vincolo di destinazione di cui beneficiano alcuni comuni determinano anch’essi forti sperequazioni e lo stesso avviene a causa della mancata considerazione nel sistema perequativo del rimborso IMU/TASI.

Ulteriore anomalia evidenziata dal dott. Stradiotto è quella riguardante i livelli essenziali delle prestazioni (LEP) in quanto, in base all’art. 117 della Costituzione, quelli relativi ai diritti civili e sociali dovrebbero essere garantiti in modo uniforme su tutto il territorio nazionale. Dalle slide emerge che per le funzioni affari generali, ambiente e territorio, polizia locale, servizi sociali, non si sono riscontrate difficoltà. Mentre la problematica riguarda le funzioni e i servizi, come l’istruzione e l’asilo nido, dove sono previsti i servizi a domanda individuale che per loro natura non sono dei servizi obbligatori. In assenza di LEP questi servizi sono stati considerati sulla base della quantità di servizio realmente erogata dai singoli enti, i servizi nei quali il fabbisogno standard è condizionato dalla quantità di servizi offerti sono: asili nido, mensa scolastica, trasporto scolastico, trasporto pubblico locale e Pre-post scuola. Proseguendo nell’esposizione, il dott. Stradiotto giunge alla slide riguardante le azioni da intraprendere per migliorare il meccanismo perequativo, intervenendo sia sul fronte delle entrate che dei fabbisogni standard, nonché a quella relativa alle simulazioni (su rendite catastali, trasferimenti correnti non vincolati, LEP o livelli uniformi dei servizi, sterilizzazione integrale del fabbisogno standard e della capacità fiscale per quanto riguarda il servizio su raccolta e smaltimento dei rifiuti, etc.) e sul fondo di solidarietà. In conclusione del proprio intervento, il dott. Stradiotto fa presente che, qualora si volessero adottare le modifiche prospettate, occorrerebbe implementarle gradualmente per evitare iniquità nel breve periodo (tranne l’aggiornamento delle rendite catastali e la ricomprensione nella perequazione dei trasferimenti correnti senza vincolo di destinazione, che andrebbero attuate al più presto).

In merito, il dott. Aprile osserva che sarebbe quanto mai opportuno procedere all’individuazione di un livello uniforme dei servizi e poi, sulla base di esso, procedere alla successiva individuazione del relativo livello di fabbisogno. Occorrerebbe, a tal fine, provvedere anche a migliorare la stima della capacità fiscale, particolarmente per IMU e TASI.

In conclusione dei lavori, il dott. Aprile chiede ai componenti della Commissione che non hanno ancora consegnato i propri contributi di farli pervenire appena possibile in Segreteria; propone, altresì, la redazione di una scheda tecnica che dia conto delle ipotesi di lavoro adottate nella redazione della Relazione biennale e preannuncia la prossima riunione a fine febbraio prossimo.

Terminata la discussione, la seduta è tolta alle ore 13,45.