

COMMISSIONE TECNICA PER I FABBISOGNI STANDARD

VERBALE N. 39

Il giorno 6 del mese di giugno dell'anno 2019 alle ore 16,00 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: 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) e dott. Antonello Turturiello (Regioni)

Sono presenti i seguenti membri supplenti: dott. Ivo Rossi (PCM), dott. Costanzo D'Ascenzo (MEF RGS), dott. Gerolamo Giungato (ISTAT) 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. 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).

Il **presidente** della Commissione Tecnica per i fabbisogni standard, **prof. Giampaolo Arachi**, apre la seduta con il primo punto all'Ordine del giorno, ovvero l'approvazione di due verbali, il n. 37 del 29 gennaio 2019 e il n. 38 del 23 maggio 2019. In merito al verbale n.37, il Presidente e la dott.ssa Patrizi si astengono in quanto riferito alla precedente Commissione Tecnica della quale non facevano parte, mentre tutti gli altri componenti della CTFS approvano. Il verbale n. 38 viene approvato all'unanimità dei presenti.

Passando al secondo punto all'OdG, Il Prof. Arachi dà la parola al dott. Porcelli perché illustri il lavoro svolto da SOSE relativamente alla proposta di aggiornamento dei fabbisogni standard.

Il **dott. Porcelli** inizia ad illustrare le slide sulle proposte di aggiornamento dei FS che dovrebbero essere utilizzati per il 2020, ricordando che il FS è composto da otto funzioni, la più rilevante è lo smaltimento rifiuti, la meno rilevante per la composizione del FS è quella del TPL.

Prosegue ricordando il percorso di aggiornamento dei FS così come introdotto nella ultima versione del d. lgs 216/2010, che propone due percorsi di revisione dei FS. Il primo, previsto dall'articolo 5, comma 1 del d. lgs 2016/2010, come modificato dall'articolo 1, comma 31, legge 208/2015, si riferisce ad un aggiornamento a metodologia invariata che prevede un iter di approvazione più rapido privo dei pareri parlamentari, e consente di poter applicare il nuovo coefficiente di riparto in ambito di perequazione con la sola approvazione della CTFS, e la successiva pubblicazione sulla G.U., all'interno del DPCM. L'ultimo DPCM recepisce i FS approvati nel settembre 2018. Nel percorso di aggiornamento la prassi che si è andata a consolidare negli anni vede come sicure variazioni a metodologia invariata l'aggiornamento delle variabili in relazione alla diversa annualità, riferendosi alla più recente, e poi le modifiche relative alle regole legate alla normalizzazione delle variabili.

L'altro percorso, previsto dall'articolo 6, comma 1 del d.lgs 216/2010, modificato dall'articolo 1, comma 32, legge 208/2015, è quello completo che prevede il passaggio parlamentare per il parere della Commissione bicamerale per il federalismo fiscale. Al momento, l'ultimo aggiornamento metodologico è quello approvato il 13 settembre 2016 ed è quello che è ancora oggi il riferimento per l'applicazione dei fabbisogni. Sicuramente nell'ambito di questo adeguamento metodologico ricadono tutte le variazioni che possono riguardare i costi standard e i coefficienti delle funzioni che stimano il costo standard, la revisione dei *cluster* di aggregazione dei comuni, l'inclusione di nuove variabili e di nuovi stimatori per i FS (panel 2010-2016). Alcune modifiche invece possono collocarsi in uno o nell'altro percorso a seconda di come si vanno a declinare nel dettaglio. Esse riguardano le regole di normalizzazione delle variabili di output legate ai servizi (asili nido e istruzione), le variazioni che incidono sulle regole di assegnazione del FS (trasporti), e poi le regole di sterilizzazione degli effetti che recepiscono i modelli regionali di offerta del servizio (servizi sociali e rifiuti). Le proposte di aggiornamento per il 2020 dovrebbero partire dai fabbisogni approvati il 12 settembre 2018 dalla CTFS, che non sono stati applicati nel 2019 nel processo di riparto del FSC. Entro luglio 2019 si potrebbe individuare un nuovo coefficiente di riparto da utilizzare per il FSC 2020, partendo dai FS già approvati dalla CTFS nel settembre 2018. Il dott. Porcelli passa ad illustrare delle ipotesi di aggiornamento relative agli asili nido e al trasporto pubblico locale. Le modifiche proposte non riguardano la base dati del 2016, ma si

riferiscono alla fase di applicazione con il riconoscimento di un livello minimo di fabbisogno senza modificare nessun parametro di costo standard; in questi termini questa modifica potrebbe essere incanalata nel percorso a metodologia invariata.

Per gli asili nido si ipotizza dunque il riconoscimento del fabbisogno anche ai comuni che non hanno il servizio o che non hanno un numero di utenti tale da raggiungere la percentuale minima e, in merito, vengono proposte due opzioni: riconoscimento di un livello minimo di copertura del 5% oppure, in alternativa, del 13%, che è la media nazionale di copertura. Per quanto riguarda la struttura del costo standard dell'asilo nido, lo stesso viene identificato attraverso le caratteristiche del servizio incluse nella funzione di costo. Nel caso di comuni che non hanno offerto il servizio in passato la funzione valorizza l'erogazione di un sussidio (voucher) alle famiglie per poter poi usufruire del servizio presso i privati pari ad un costo standard minimo nazionale di 1.827 euro, che può variare a seconda del *cluster* di appartenenza del comune e sulla base dell'indicatore di prezzo dei fattori produttivi.

Vengono poi esposti gli effetti delle due ipotesi di modifica della percentuale minima di copertura del servizio asili nido evidenziando che, a seconda della scelta, si modifica il peso dell'asilo nido rispetto al fabbisogno totale. Sono inoltre illustrati gli effetti sulla distribuzione dei fabbisogni standard a livello territoriale e fra classi dimensionali dei comuni.

Passando alla funzione del Trasporto Pubblico Locale, il dott. Porcelli ricorda che nel 2018 il fabbisogno è stato riconosciuto ai 2035 comuni che presentano una spesa storica valorizzata nell'annualità 2016. La proposta di modifica è quella di eliminare questa linea di demarcazione, cioè la spesa storica come punto di riferimento per l'applicazione del FS, lasciando che la funzione di spesa venga applicata a tutti i comuni, avendo cura di identificare un livello minimo di FS al di sotto del quale nessun comune possa trovarsi.

Per entrambe le ipotesi di variazione illustrate (asili nido e TPL) il punto dirimente è stabilire se incanalare le modifiche nel percorso a metodologia invariata oppure no. Per gli asili nido la proposta implica la modifica di una variabile di applicazione, che è il *driver* cioè il numero di bambini serviti e soltanto per i comuni che si trovano sotto la percentuale minima prescelta fermo restando il modello adottato. Per il TPL il discorso è simile sotto certi aspetti perché si tratta sempre di una regola di applicazione, però potrebbe differenziarsi se si interpreta la modifica in questione come una variazione al tipo di modello che si ha intenzione di applicare. Se invece anche per il TPL si rimane nell'ambito di variazioni a metodologia invariata si potrebbero ulteriormente approfondire gli effetti in termini di FS della variazione considerata.

Segue una discussione che prende avvio dalla richiesta del **prof. Arachi** di chiarimenti in relazione alla funzione di costo standard, e in particolare sulla valorizzazione del voucher, a cui rispondono il dott. Porcelli e il dott. Stradiotto.

Interviene il **dott. Ferri** per ricordare che il modello di cui si sta discutendo è descrittivo della realtà rilevata nell'erogazione del servizio Asilo nido, che avviene in diverse forme (esercizio diretto o esternalizzato, in consorzio tra enti, attraverso l'assegnazione di contributi alle famiglie, o voucher, per l'acquisizione privata di un sostegno). In corrispondenza di ciascuna modalità il costo si modifica e il modello riflette queste variazioni. L'ipotesi di ancorare al costo stimato in termini di voucher l'ampliamento del riparto dei fabbisogni anche ai Comuni che non erogano alcun servizio appare ragionevole. Sotto il profilo storico e per così dire "industriale", il meccanismo del voucher permette di assicurare un livello di servizio nido rapidamente, senza strutture, senza appalti ma con una graduatoria che è alla portata di tutti i comuni, anche di quelli meno attrezzati e con meno risorse.

La **dott.ssa Patrizi** interviene chiedendo al dott. Porcelli come è stato definitivo il peso del 4% degli asili nido nella distribuzione delle funzioni.

Il **dott. Porcelli** risponde che i pesi delle funzioni sono endogeni al sistema e vengono definiti in relazione al valore di FS che viene stimato. Prosegue affermando che la scelta dei pesi fu ampiamente dibattuta in COPAF nel 2012 in sede di prima approvazione dei FS, perché era necessario dare un peso alle funzioni per la definizione del FS finale come coefficiente di riparto da utilizzare a fini perequativi. Le ipotesi di scelta erano due: valorizzare i pesi in termini di spesa storica oppure valorizzarli in termini di fabbisogni standard. Si scelsero i FS perché ciò di fatto equivale a sommare in euro il FS di ogni comune, così come viene

stimato, per poi rapportarlo alla somma totale dei FS. Invece vincolarlo alla spesa storica avrebbe significato la cristallizzazione della struttura dei FS ad un parametro storico che di per sé avrebbe potuto creare delle incertezze nella misurazione del FS complessivo.

Interviene il **dott. Stradiotto** per ricordare che negli anni si è assistito ad una modifica del peso, in termini percentuali, delle diverse funzioni rispetto al totale, alcune funzioni hanno ridotto la loro incidenza altre l'hanno incrementata, cita ad esempio il servizio della raccolta e smaltimento dei rifiuti che nel corso degli anni ha avuto l'incremento maggiore, ricorda che nel caso dei rifiuti l'incremento registrato in questi anni non determina effetti perequativi in quanto il meccanismo perequativo sterilizza i fabbisogni e la capacità fiscale relativi a questo servizio.

La **dott.ssa Minzyuk** aggiunge che la scelta dei FS rispetto alla spesa storica nell'attribuzione dei pesi delle funzioni è dovuta soprattutto ad una scelta pratica di dare la maggiore stabilità ai fabbisogni nei periodi tra aggiornamenti metodologici. In particolare, siccome il fabbisogno standard, per la gran parte delle funzioni, non è altro che il valore medio della spesa pro capite (valore dell'intercetta del modello) declinato per le variabili di contesto che caratterizzano i singoli enti, qualora dovesse variare in modo significativo l'ammontare della spesa per una delle funzioni fondamentali, la sua incidenza sul totale dei fabbisogni negli aggiornamenti a metodologia invariata non varierebbe per l'invarianza dell'intercetta del modello.

Il **prof. Arachi** sintetizza la discussione svolta finora e rappresenta che i punti su cui riflettere sono: se il miglioramento della funzione asili nido, come esposta dal dott. Porcelli, possa essere considerata una variazione a metodologia invariata, se si condivide la direzione della proposta e, se c'è condivisione, chiede a SOSE di portare in tempi brevi una proposta definitiva, valutando gli aspetti già descritti negli interventi precedenti. Sottolinea che ciò che dovrebbe fare la Commissione è applicare un costo standard ad un livello di fornitura standard, che se è un LEP, per sua natura, dovrebbe essere uniforme a meno che non ci siano differenze strutturali che comportino livelli differenti. Propone come termine ultimo per l'approvazione da parte della CTFS delle variazioni esposte la fine di luglio, con una riunione intermedia il 18 giugno per discutere la versione definitiva di SOSE, così da avere tempo di intervenire qualora emergesse l'esigenza di correttivi; chiede, pertanto, a SOSE ed IFEL di portare per la prossima riunione anche una proposta più strutturata sul TPL.

Interviene il **dott. Ferri** sulla questione asili nido e TPL. Per gli asili nido ritiene molto importante valorizzare l'aspetto del voucher perché è un elemento che si avvicina al realismo di una redistribuzione, per quanto piccola con il suo 4% sul totale. Ciò in quanto rientra nel grande meccanismo della redistribuzione perequativa del FSC, per sua natura senza vincolo di destinazione a questo o a quel particolare servizio, tuttavia si dovrebbe basare sul livello di maggiore facilità di ingresso al servizio, considerato che, in ogni caso, non è con questo tipo di meccanismo di redistribuzione che si supera in modo strutturale il livello nullo di servizi sul territorio. È possibile ottenere un risultato incentivante in tal senso ma non si può immaginare che, a risorse date, questo intervento risolva il problema. Il dott. Ferri rappresenta che questa preoccupazione non è solo politica, ma anche tecnica, per il fatto che tutto il sistema che si utilizza per il riparto non risponde al concetto della consistenza e coerenza delle risorse, ma solo alla loro ripartizione. Aggiunge che questo aspetto non è stato mai considerato in sede di Commissione ma è invece ben presente nella Costituzione e nella legge 42/2009. Pertanto, quando si andranno ad effettuare le variazioni per la valorizzazione degli asili nido, l'Anci/Ifel segnalerà che il tema della diffusione territoriale dei servizi va risolto non solo con queste modificazioni ma con una assunzione di responsabilità che consideri il tema della dotazione minima o ottimale dei servizi sul territorio costituzionalmente rilevante alla stregua del tema della finanza pubblica.

Passando poi ad analizzare la questione del TPL, il dott. Ferri sottolinea che non si ha nessuna certezza sulla dimensione ottimale del TPL (a differenza degli asili nido). Il fatto che il TPL si debba estendere oltre le aree urbane anche di medio livello è un aspetto su cui non si ha certezza perché il TPL è correlato storicamente alle grandi reti di trasporto locale. Su questo occorre una riflessione tecnica a priori, non tanto sul riparto ma su un perimetro che consenta di fare modifiche comunque ancorate alla realtà.

Sottolinea poi l'importanza di una ulteriore valutazione della capacità fiscale facendo riferimento alla Dott.ssa Monteduro, poiché le capacità fiscali per certi versi sono più importanti dei FS in quanto elemento di parametrizzazione che produce molto in termini di riparto delle risorse. Prosegue ricordando che l'articolo 1, comma 449, della legge n. 232 del 2016 impone per il 2020 di applicare l'85% quale percentuale di perequazione delle risorse rispetto all'attuale 45%, quindi in un anno si dovrebbe fare un salto di 40 punti, essendo stato sospeso l'incremento della percentuale perequativa nel 2019. Su questo aspetto afferma che l'ANCI ritiene necessaria la riformulazione del percorso in termini di progressione e di durata, nonché definire ulteriori elementi quali il percorso di attuazione per le province e le città metropolitane, comprendente per queste ultime il tema della valorizzazione delle funzioni aggiuntive assegnate con la legge n.56/2014.

Il **prof. Arachi** fa presente che, con riferimento alla quantificazione delle risorse, ha segnalato la questione nella sua recente audizione parlamentare sull'attuazione della legge 42/2009 e ritiene che questo sia un obiettivo da inserire nella Relazione. Dal punto di vista della gradualità del processo ritiene del tutto ragionevole evitare questo salto immediato di 40 punti verso la percentuale dell'85%, e auspica che questo aspetto sarà preso in seria considerazione dal Governo. Per ultimo, osserva che si sta lavorando in un quadro normativo che ha elementi di incoerenza ed è incompleto. Il sistema perequativo esistente implica una forma di verifica dei servizi offerti in grado di eliminare il problema di dare risorse a chi non eroga il servizio, e presuppone una preliminarmente forma di recupero soprattutto dei ritardi infrastrutturali iniziali. Questa fase non c'è stata ma è sbagliato cercare di sopperire tali carenze distorcendo il meccanismo perequativo. Il Presidente prosegue osservando che tale meccanismo è basato sul concetto che ad ogni comune dovrebbe essere assegnato un ammontare di risorse che gli dovrebbe consentire di fornire un livello minimo essenziale di servizi, se il comune non lo fa non è un problema del sistema perequativo, è un problema che doveva essere risolto con i controlli. Questa è la logica in cui ci si deve muovere, non c'è dietro un'idea industriale in virtù della quale attraverso il sistema perequativo bisogna fornire i servizi, il sistema perequativo risponde ad un'esigenza di equità tra cittadini per cui occorre garantire a tutti le stesse condizioni. Come si evidenzierà in Relazione, gli effetti che si sono prodotti sono diversi da quelli immaginati per la mancanza della completezza e coerenza di cui si è parlato ma a questi aspetti non si può rispondere all'interno del sistema perequativo. All'interno del sistema perequativo si devono recuperare le forme di coerenza che rientrano nel sistema, e quello che questa Commissione sta facendo va in questa direzione.

Il Presidente conclude i lavori fissando la prossima riunione per il 18 giugno.

Alle ore 18 la seduta è tolta.