

COMMISSIONE TECNICA PER I FABBISOGNI STANDARD

VERBALE N.29

Il giorno 3 del mese di maggio dell'anno 2018 alle ore 11,00 presso la sala 0234 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: prof. Luigi Marattin (Presidente, PCM), dott. Salvatore Bilardo (MEF RGS), dott. Rocco Aprile (MEF RGS), dott. Andrea Ferri (IFEL) dott.ssa Maria Teresa Monteduro (Dip. Finanze) e dott. Antonello Turturiello (Regione Lombardia).

Sono presenti i seguenti membri supplenti: dott. Gerolamo Giungato (ISTAT), dott. Marco Carotenuto (MEF Dip. Finanze), dott. Massimo Tatarelli (MIN), dott.ssa Larysa Minzyuk (IFEL) e dott.ssa Luisa Gottardi (UPI). Sono altresì presenti i seguenti esperti esterni: dott. Cesare Vignocchi (IFEL), dott. Francesco Porcelli e dott. Marco Stradiotto per SOSE. Sono presenti, inoltre, la dott.ssa Antonietta Fortini, il dott. Costanzo D'Ascenzo e la dott.ssa Anna Maria Ustino (MEF RGS).

Il prof. Marattin apre la seduta e, dopo aver evaso il primo punto all'ordine del giorno con l'approvazione del verbale della riunione precedente, ricorda che a partire dal 2018 il comma 490 della legge 205/2017 ha introdotto l'obbligo per la CTFS di redigere delle relazioni biennali relative all'attuazione della legge 42/2009 alla Commissione bicamerale (attualmente non ancora esistente ma le relative funzioni dovrebbero venire svolte dalla Commissione speciale, attualmente insediata) e che l'odierna riunione sarà incentrata essenzialmente sulla determinazione dell'indice e dei contenuti della relazione riferita al biennio 2016/2017. Il prof. Marattin, pur sottolineando l'importanza di tale relazione in quanto utile strumento conoscitivo al servizio del decisore politico, evidenzia che detto adempimento non deve pregiudicare l'ordinaria attività della CTFS, specialmente alla luce della recente sentenza del Consiglio di Stato che ha stigmatizzato l'emanazione tardiva del DPCM relativo al fondo di solidarietà comunale in considerazione dei gravi effetti sul comparto, pertanto la CTFS dovrà tenerne conto nella programmazione della propria attività. Il Presidente sottolinea comunque l'importanza della relazione che costituirà, di fatto, il primo momento di approfondita riflessione sull'attuazione della legge 42/2009 e, in merito, fa presente che RGS ha predisposto un primo indice di massima con vari punti, che verrà illustrato e discusso nel corso della seduta.

La dott.ssa Gottardi fa presente che UPI ha predisposto a sua volta un analogo documento che verrà successivamente distribuito ai presenti.

Il prof. Marattin passa la parola al dott. Bilardo per l'illustrazione dell'indice della relazione predisposto e il dott. Bilardo, prima di dare inizio all'esposizione del documento, richiama a sua volta l'importanza della sentenza del Consiglio di Stato già citata dal Presidente, evidenziando il pesante impatto della stessa sull'attività di quanti operano nell'ambito della finanza locale, con particolare riferimento ai temi dei fabbisogni standard e delle capacità fiscali. Aggiunge che, per evitare di ricadere negli stessi problemi, sarà necessario darsi dei termini stringenti e rispettarli per quanto concerne l'emanazione del DPCM 2019.

Il dott. Bilardo passa quindi a esporre la bozza di indice, che si compone di tre capi: il primo descrive il quadro costituzionale e la legge n. 42 del 2009 con relativi decreti delegati; il secondo capo tratta gli

interventi legislativi successivi alla legge 42/2009 e la relativa verifica di coerenza con l'impianto originario; il terzo capo è dedicato a riflessioni e ipotesi tecniche relative all'attuazione della stessa L. 42, ivi comprese le difficoltà attuative e l'opportunità di eventuali interventi correttivi. Il dott. Bilardo descrive e commenta nel dettaglio i vari punti ricompresi nei predetti tre capi che compongono l'indice di relazione proposto, evidenziando che i primi due rilevano puntualmente lo stato attuale della normativa, mentre il terzo capo fa emergere anche le criticità e le correlate esigenze di intervento risolutivo.

Il Presidente ringrazia il dott. Bilardo e la RGS per il lavoro svolto e apre la discussione sulla bozza di indice.

Interviene il dott. Ferri, affermando che nell'indice, a cui non manca l'enfasi normativa, non sembra dato giusto peso alle norme finanziarie e fiscali di non diretta applicazione della legge delega, in particolar modo al decreto legge n. 201/2011 (Disposizioni urgenti per la crescita, l'equità e il consolidamento dei conti pubblici), che ha determinato il travolgimento dell'autonomia fiscale degli Enti locali. Successivamente, la perequazione comunale si è potuta applicare a un contesto già distorto e soltanto in misura compatibile con le risorse. Secondo il dott. Ferri, onorando – per così dire – “l'autonomia del politico” che decide a priori quanti sono i soldi disponibili, è stata distorta la lettera della norma sulla perequazione delle funzioni fondamentali, che richiede il finanziamento integrale, in denari, dei relativi fabbisogni standard e non soltanto l'assicurazione della loro distribuzione ordinale, mentre affida alla perequazione parziale ed “orizzontale” delle capacità fiscali il riequilibrio delle dotazioni per le funzioni non fondamentali.

Il dott. Bilardo risponde facendo notare che gli aspetti critici non sono stati ignorati nel documento proposto ma raggruppati nel terzo capo dell'indice, mentre al punto 5 del secondo capo sono state affrontate le differenze tra il vigente quadro legislativo e la legge 42 del 2009.

Il Presidente riconduce la discussione sulla bozza presentata, facendo presente che nel punto 5 del terzo capo potranno essere recepite tutte le osservazioni e le criticità.

Il dott. Ferri ribadisce che, nella relazione, va evidenziato in primo luogo che il sistema perequativo comunale attuale, in contrasto con la legge delega, è stato concepito in termini di ordinamento tra enti e non in termini di valori assoluti, cioè di certezza della sufficienza delle risorse, nel complesso e per ciascun ente. Questo punto si ricollega con il secondo aspetto da evidenziare nella relazione che comprende il riassetto fiscale ed i LEP. Secondo il dott. Ferri, i livelli essenziali delle prestazioni sono finora stati tenuti da parte appositamente proprio a causa del tipo di perequazione che è stata adottata. Se non si ragiona in termini di sufficienza, i LEP non possono avere nessun significato applicativo, se non quello, in termini “ultra liberisti”, secondo cui finché c'è abbondanza di risorse il sistema si aggiusta, mentre in periodi di restrizione finanziaria gli enti più deboli sono lasciati al loro destino.

L'ultimo aspetto che il dott. Ferri vuole evidenziare nella relazione è l'impatto incontrollato sul sistema perequativo dell'ampio insieme di decisioni di carattere tecnico di miglioramento, aggiornamento e revisione metodologica prese a partire da lontano inverno del 2014/15. Tali scelte hanno prodotto una serie di aggiustamenti importantissimi sul sistema senza che ci fosse stata una adeguata discussione né tantomeno un sufficiente dibattito politico in merito. La complicatezza del meccanismo di perequazione ha spesso determinato una situazione di “relativa ignoranza” sulla direzione e sull'entità degli effetti che si stavano imprimendo al sistema. Con il tempo si è arrivati a distinguerli meglio ed a quantificarli. E' positivo che sia stato riconosciuto anche dal presidente Marattin “il difetto di volatilità” eccessiva dei trasferimenti perequativi, evidenziato nella relazione IFEL dell'aprile del 2017. Il dott. Ferri ricorda anche come la revisione delle capacità fiscali nel 2017, a seguito delle decisioni tecniche, tutte giuste considerate

singolarmente, ha prodotto altresì una serie di rilevanti variazioni distributive, del tutto contro-intuitive e difficili da giustificare in sede di riparto del FSC 2018.

Interviene il dott. Vignocchi affermando che sarebbe importante cogliere l'occasione della relazione per far comprendere al policy maker le potenzialità dell'impianto della perequazione comunale finora messo a punto. Il dott. Vignocchi afferma che è stata costruita una macchina, robusta e complessa, che presenta un'ampia quantità di leve applicative che possono essere attivate in modo diverso e a velocità diverse. Le scelte applicative producono effetti importanti. Per citarne alcune, il dott. Vignocchi fa l'esempio della scelta, nell'ambito dei fabbisogni standard, di concedere per alcune funzioni fondamentali gli effetti fissi regionali che ha prodotto importanti effetti sull'intero sistema di attribuzione delle risorse. Secondo il dott. Vignocchi, avere una relazione che in qualche modo mostri e quantifichi gli effetti delle leve che il sistema possiede sarebbe di grande rilievo. La metodologia dei fabbisogni standard è in grado di quantificare le risorse necessarie in riferimento ai livelli di prestazioni non soltanto in termini di una semplice attribuzione di relatività, ma in termini di costo.

La dott.ssa Gottardi dà inizio al suo intervento distribuendo ai presenti il documento predisposto dall'UPI relativo alle Province, facendo presente che nello stesso sono già espresse le criticità derivanti dall'impatto delle riforme istituzionali - come la legge Del Rio - che hanno determinato una deviazione dal percorso inizialmente stabilito. Preliminarmente indica come un elemento fortemente critico circa la non completa attuazione della legge n. 42/09, il mancato funzionamento della Conferenza Permanente per il coordinamento della finanza pubblica, quale sede di scelte condivise in materia di politiche finanziarie per tutti i livelli di governo. La dott.ssa Gottardi fa presente che nell'indice dovrebbe essere evidenziata la parte della legge 42 mai veramente attuata, prima tra tutte quella riguardante i livelli essenziali delle prestazioni, tema certamente difficile ma irrinunciabile. Inoltre, la dott.ssa Gottardi ritiene che nell'individuazione dei fabbisogni standard non debbano essere utilizzati parametri legati in qualche misura alla spesa storica, non essendo questo orientamento coerente con lo spirito della legge 42/2009.

Interviene il dott. Stradiotto sottolineando la disponibilità di SOSE a fornire un contributo tecnico in ordine ad eventuali ipotesi di lavoro, anche per verificare la coerenza degli effetti derivanti dall'utilizzo degli strumenti messi a punto con lo spirito della L.42/2009 (come agisce e cosa sposta il sistema perequativo, gli effetti della sterilizzazione, i livelli minimi su tutto il territorio nazionale, etc.).

Il Presidente dà la parola al dott. Turturiello che dice di condividere l'impostazione dell'indice presentato, ritenendolo correttamente impostato ed esaustivo dal punto di vista della ricostruzione normativa; aggiunge che, volendo evidenziare i punti di incoerenza con la legge 42/2009, particolare rilevanza riveste a suo giudizio, l'impatto delle manovre finanziarie che si sono succedute e gli effetti delle stesse sui singoli sottosettori della PA utilizzando i parametri Eurostat così come accaduto in occasione dell'analisi effettuata dalla COPAFF il 16 gennaio 2014 sotto la regia del MeF e della Ragioneria generale dello Stato che in base alla normativa vigente (art 24 del dl 50 / 2017 convertito nella legge 96 del 2017.

La dott.ssa Gottardi, con riferimento al punto 5 del capo secondo, chiede che cosa si intenda per "finanziamento indistinto delle funzioni fondamentali e funzioni non fondamentali" e il dott. Bilardo risponde che, in merito, il riferimento è ai Comuni e alle Regioni, per i quali c'è maggior distanza dalla L.42, mentre per le province il quadro normativo è più chiaro, essendo previsto in modo più preciso cosa è finanziato dallo Stato.

Il dott. Bilardo precisa che dalla bozza di indice presentata non si deve trarre l'impressione di un taglio prettamente giuridico, in quanto l'intenzione è, invece, quella di produrre un documento tecnico che

possa essere realmente di ausilio al decisore politico per le scelte di competenza. Il dott. Bilardo afferma di condividere l'orientamento espresso dal dott. Ferri e dal dott. Turturiello di quantificare e fornire numeri, avvalendosi della disponibilità di SOSE per le simulazioni tecniche; esprime tuttavia il timore di avventurarsi su un terreno che, ad un certo punto, presenti l'ostacolo insormontabile della scelta politica che, ovviamente, non compete ad un tavolo di tecnici. In merito, porta l'esempio dei LEP, per i quali la nostra Costituzione non contempla di certo un orientamento iperliberista ma è, parimenti, evidente che ipotizzare una determinazione dei LEP prescindendo dalle risorse a disposizione nei territori implica il recupero di risorse dalla fiscalità generale e la conseguente scelta politica di "cosa" definanziare, ecco perché il tecnico può ragionare soltanto "a risorse date".

Il prof. Marattin interviene sulle osservazioni del dott. Turturiello relative alle modalità di contabilizzazione degli effetti delle manovre sui livelli di Governo, sostenendo la correttezza dell'utilizzo dei rendiconti e non soltanto le misure Eurostat utilizzate per l'indebitamento netto.

Interviene anche il dott. Bilardo specificando che la posizione della RGS è che, a livello di comparto, si utilizzano come parametro le risorse complessive di cui si dispone a legislazione vigente, mentre a livello di singolo ente viene presa in considerazione la spesa per i livelli essenziali delle prestazioni che non possono non essere condizionati dalle risorse complessive a disposizione.

Il prof. Marattin torna sull'argomento dei LEP per ribadire quanto già detto dal dott. Bilardo, ovvero che la scelta politica delle risorse da destinare ai LEP è assolutamente cruciale e dirimente e, in sua assenza, il tecnico non può formulare alcuna ipotesi significativa. Tutto quello che la CTFS può fare è esporre una serie di soluzioni tecniche possibili, rappresentandone gli effetti.

Il dott. Vignocchi ritorna sul suo precedente intervento ribadendo le grandi opportunità del meccanismo messo a punto e che la "macchina" consente di dire, ad esempio, quanto costa un bambino in asilo nido e di fare le conseguenti valutazioni.

In risposta all'intervento del Presidente Marattin sulle diverse ipotesi di formulazione di LEP, la dott.ssa Minzyuk interviene indicando come l'una o l'altra scelta tecnica può porre non poche difficoltà di carattere metodologico. Se si dovesse procedere alla definizione di LEP in modo simile a quello dei fabbisogni standard, derivando tali livelli in base alla distribuzione storica dei servizi sui territori, bisognerebbe tenere ben presente che in molti casi la spesa, le tipologie e i livelli di servizi comunali non sono del tutto frutto delle scelte comunali come accade, ad esempio, per la funzione dell'Istruzione pubblica dove i servizi sono in misura prevalentemente consequenziale alle scelte del MIUR o di altri Enti territoriali (in particolare le Regioni) in merito all'allocazione delle risorse. Garantire i livelli essenziali di prestazioni, derivati in tal modo, richiederebbe il coinvolgimento di altri livelli di governo.

Il dott. Porcelli aggiunge che gli attuali modelli di calcolo dei fabbisogni standard non sono del tutto idonei per la stima dei livelli di spesa standard compatibili con la definizione dei LEP, in quanto non consentono di identificare dei costi standard minimi efficienti. Servirebbe, quindi, un passaggio metodologico ulteriore volto alla definizione dei livelli di spesa efficienti attraverso l'utilizzo delle tecniche di stima delle frontiere di costo. Alcune di queste tecniche sono state proposte, in via sperimentale, nell'ambito dell'aggiornamento metodologico della stima dei fabbisogni standard, sia dei Comuni che delle Province e delle Città metropolitane.

La dott.ssa Minzyuk aggiunge che, oltre ai fabbisogni standard, ci sono molte criticità nel sistema perequativo comunale legate alle capacità fiscali standard. A causa del blocco delle aliquote, applicato a

partire dal 2016, ci sono numerosi Comuni che non possono raggiungere i livelli standard del gettito in base ai quali sono calcolati i loro trasferimenti perequativi (sia per l'addizionale comunale IRPEF sia per l'IMU&TASI). Inoltre, va messa in rilievo la disparità del trattamento perequativo dei Comuni che deriva dalla mancata riforma catastale.

Il dott. Stradiotto ribadisce la disponibilità di SOSE ad effettuare simulazioni e fornire dati da mettere a disposizione della CTFS e del decisore politico.

Esaurita la discussione sulla bozza di indice di relazione presentata, il prof. Marattin propone di inviare per e-mail ai membri della CTFS tale documento perché i commissari possano intervenire con proprie considerazioni, sollecitando i contributi di tutti a stretto giro, al fine di approvare il documento così condiviso in occasione della prossima riunione della CTFS, prevista per l'8 maggio p.v..

La seduta è chiusa alle ore 12,38.