

## COMMISSIONE TECNICA PER I FABBISOGNI STANDARD

### VERBALE N. 107

Il giorno 17 del mese di ottobre dell'anno 2023 alle ore 9:30 in modalità di videoconferenza, si è riunita, a seguito di regolare convocazione, la Commissione tecnica per i fabbisogni standard.

Alla riunione sono presenti i seguenti componenti effettivi:

La Presidente (la prof. Elena D'Orlando), il dott. Salvatore Bilardo, dott.ssa Angela Adduce (MEF- RGS), dott. Antonio Colaianni (Min-Interno), dott.ssa Maria Teresa Monteduro (MEF- Dip. Finanze), dott. Andrea Ferri (ANCI), dott. Antonello Turturiello (Regione Lombardia), dott.ssa Antonietta Mastrocola (Regioni), Prof. Andrea Giovanardi (PCM- Dip. affari regionali e autonomie), Dott. Piero Antonelli (UPI).

i seguenti membri supplenti:

dott. Massimo Zeppieri (MEF-RGS), dott.ssa Lucia Minervini e dott. Pierlorenzo Campa (Affari europei, sud e politiche di coesione e il PNRR), Massimo Tatarelli (MinInterno), dott.ssa Antonietta Fortini, dott. Marco Carotenuto (MEF -Dip. Finanze), dott. Antonio Strusi (Regione Veneto).

i seguenti membri invitati:

il dott. Marco Stradiotto, dott. Roberto Maria Dispotico, dott. Cristina Equizzi, dott. Marco Mastracci (SOSE), la dott.ssa Larysa Minzyuk (UPB), prof. Francesco Porcelli (Università di Bari), dott. Cesare Vignocchi (ref ricerche), dott.ssa Nicoletta Barabaschi, dott. Danilo Ballanti (IFEL), Dott.ssa Anna Lucia Esposito PCM.

Apres la seduta la **Presidente**, la prof.ssa D'Orlando, che dà inizio ai lavori seguendo i punti indicati all'ordine del giorno:

1. Approvazione dell'ordine del giorno;
2. Comunicazioni;
3. Illustrazione note metodologiche relative ai fabbisogni standard dei comuni per l'anno 2024;
4. Illustrazioni nota metodologica relativa alle capacità fiscali dei comuni per l'anno 2024
5. Avvio discussione FSC 2024;
6. Varie ed eventuali.

#### **1) Approvazione dell'ordine del giorno;**

La **Presidente** illustra i punti all'ordine del giorno per la loro approvazione. Non essendovi obiezioni o modifiche da parte dei componenti, l'ordine del giorno è approvato all'unanimità.

#### **2) Comunicazioni**

La **Presidente** non ha comunicazioni e chiede ai componenti della Commissione se ne hanno.

Non essendoci comunicazioni da parte dei Commissari, passa alla trattazione del successivo punto all'ordine del giorno.

### **3) Illustrazione note metodologiche relative ai fabbisogni standard dei comuni per l'anno 2024.**

La **Presidente** avvia la discussione sulla nota metodologica relativa ai fabbisogni standard dei comuni per l'anno 2024 che era già iniziata nella scorsa seduta. La nota metodologica in questione prevede diverse innovazioni sulle funzioni affari generali e polizia locale. Per la funzione affari generali è stato cambiato il client di riferimento che è passato dalla popolazione residente al numero di unità immobiliari, mentre per la funzione polizia locale sono state introdotte delle innovazioni che hanno permesso una migliore caratterizzazione dell'offerta esogena. La riunione odierna è funzionale all'illustrazione da parte dei rappresentanti di SOSE di una seconda ipotesi riguardante la reintroduzione del criterio della popolazione per la funzione Affari generali. Si discuterà inoltre della nota metodologica relativa alla stima della capacità fiscale.

Interviene il **dott. Ferri**, il quale mostra delle perplessità riguardanti l'utilizzo della variabile delle unità immobiliari complessive come driver di riferimento per la funzione affari generali. A tal proposito, i rappresentanti dell'ANCI vorrebbero presentare le loro osservazioni.

Interviene il **dott. Dispotico** presentando il modello di determinazione dei fabbisogni standard per la funzione Affari generali con il driver di riferimento identificato nella popolazione residente e offrendo al tempo stesso un'analisi di confronto delle differenze esistenti sia nella struttura e sia nei risultati rispetto al modello con driver di riferimento rappresentato dalle unità immobiliari complessive (slides allegate). Nel caso di utilizzo della popolazione residente, l'innovazione principale rispetto alla vecchia metodologia è rappresentata dalla struttura pluriennale dei dati utilizzati che considera le seguenti annualità: 2013, 2015, 2016, 2017, 2018, 2019 e 2021. Segnala, inoltre, che in entrambi i modelli la variabile che non rappresenta il driver è presente al primo stadio, le unità immobiliari sono infatti presenti in quello con driver popolazione e viceversa quest'ultima è presente nel modello con driver unità immobiliari. Confrontando, invece, il contenuto informativo dei due modelli oggetto di approfondimento si evince che il modello che usa le unità immobiliari come driver registra al primo stadio la significatività del livello delle locazioni immobiliari diversamente dal modello con driver popolazione residente dove, invece, non risulta significativo. Al secondo stadio il modello con le unità immobiliari è senz'altro più ricco di variabili esplicative di quello con la popolazione in quanto sono risultate statisticamente significative variabili come le presenze turistiche, la superficie totale e la percentuale di aree a pericolosità di rischio frana elevato.

Analizzando il coefficiente di riparto derivante dal modello ottenuto usando come driver la popolazione residente con quello relativo alla vecchia metodologia, si nota un andamento che è a favore dei

piccoli comuni con delle differenze positive più marcate, quindi, per le piccole classi dimensionali, con variazioni che si riducono all'aumentare della dimensione della popolazione fino a diventare negative a partire dalla fascia sopra i 10.000 abitanti. Tale andamento risulta completamente simile a quello che si registra dal confronto del coefficiente di riparto ottenuto nel modello con le unità immobiliari dove i comuni più piccoli guadagnano in maniera consistente rispetto al passato ma in maniera leggermente più contenuta rispetto al modello con la popolazione, con una distribuzione che inverte il segno in questo caso a partire dalla fascia sopra i 20.000 abitanti e decresce in maniera più uniforme con variazioni negative più contenute per i comuni più grandi dimensioni.

Infine, andando a considerare il peso della funzione affari generali sia al 70% sia al 90,86%, si nota che il modello che usa la popolazione residente come driver di riferimento comporta un minor peso della funzione affari generali nella determinazione del coefficiente di riparto complessivo per il 2024 a seguito del un valore più basso del fabbisogno standard derivante dall'applicazione a tutti i comuni del modello con driver popolazione residente rispetto a quello con le unità immobiliari complessive.

La **Presidente** lascia la parola al dott. Ferri per illustrare le osservazioni sulla stima dei fabbisogni standard 2024.

Interviene il **dott. Ferri** condividendo la presentazione delle osservazioni sulla stima dei fabbisogni standard 2024. Ritiene che entrambi i metodi di stima per la funzioni affari generali, ovvero quello che utilizza le unità immobiliari come driver di riferimento e quello che invece usa la popolazione, abbiano entrambi delle carenze. Tuttavia, ritiene che il modello che usa la popolazione, seppur soffra di alcune mancanze, è una buona base sui cui è possibile fare dei miglioramenti intellegibili e sul quale si hanno più strumenti per lavorare. Illustra un'analisi sommaria degli immobili nei comuni delle RSO (slides allegate). Quello che emerge da tale analisi è che gli immobili risultano in costante crescita negli ultimi anni, ovvero dal 2013 al 2021. Si è registrato un incremento degli immobili durante il periodo dell'emergenza epidemiologica. Inoltre, l'incremento recente potrebbe essere connesso con la regolarizzazione delle pertinenze ai fini di accedere ai contributi del 110%. Inoltre, lo stock dei fabbricati è cresciuto del 4% e la crescita delle pertinenze è cresciuta dell'8,4%. La considerazione delle pertinenze quali unità immobiliari a sé stanti distorce la variabile unità immobiliari incrementando il fabbisogno di tipologie edilizie meno intensive, costose e correlate positivamente al reddito e alla ricchezza dei territori. Il peso delle pertinenze è molto diverso sul territorio ed ha una incidenza significativamente maggiore per le regioni del centro nord rispetto a quelle del sud. L'andamento del numero degli immobili può dipendere da una serie di fattori complessi e interconnessi. Questi fattori possono variare nel tempo e influenzare il mercato immobiliare in modo significativo. Le principali influenze sull'andamento degli immobili sono il mercato immobiliare, il livello economico, i fattori locali e la normativa.

Inoltre, per quanto riguarda gli immobili, vi è anche un problema che attiene la variabilità e la mancanza di dati aggiornati infatti gli archivi catastali contengono, ancora ad oggi, disallineamenti e carenze che rendono necessarie interpretazioni e manipolazioni dei dati disponibili. Si possono così produrre degli effetti di sottovalutazione e sopravvalutazione ai fini della stima dei fabbisogni. Risulta, poi, una notevole variabilità tra regioni e il driver immobili deprime le situazioni territoriali a più alta densità abitativa. Emerge, inoltre, confrontando il client della popolazione e quello degli immobili per i comuni che sono in spopolamento e quelli che si stanno ripopolando, che il client degli immobili raddoppia per entrambe le tipologie di comuni. Per quanto riguarda i poli urbani, i comuni che sono in spopolamento vedono una riduzione del client immobili e un aumento del client popolazione. Il fenomeno opposto si verifica per i comuni all'interno dei poli urbani che vedono un incremento di popolazione. Dall'analisi presentata si desume che entrambi i modelli sono deboli. Nel caso di passaggio al driver immobiliare, si diventa indifferenti rispetto alle variabili della popolazione. Bisognerebbe studiare ulteriori variabili riferite al driver popolazione in modo da cogliere elementi che possono suggerire specificazioni migliori. Ricorda che il meccanismo di sterilizzazione delle dotazioni informatiche e degli affitti è solo una convenzione studiata dai rappresentanti SOSE e senza il corollario di uno studio delle variabili che recano una maggiore stabilità. Con riferimento ai pesi della funzione affari generali, mette in guardia la Commissione dall'aumentare il peso della funzione dal momento che tale aumento è legato al costo del personale. L'aumento di 1 miliardo ha senso ma è scorretto applicarlo all'interno dei fabbisogni. La Commissione deve prendere atto che è presente un fabbisogno aggiuntivo che non gode di un sostegno integrativo nel sistema di finanziamento e quindi astenersi da alterare i coefficienti ulteriormente aumentando il peso della funzione. Il peso dovrebbe restare intorno al 70% oppure aumentarlo di una piccola quantità.

La **Presidente** ringrazia il dott. Ferri per la presentazione e chiede se ci sono interventi.

Interviene il **dott. Vignocchi** rappresentando di aver apprezzato la presentazione del dott. Dispotico che ha illustrato in maniera chiara la differenza tra le due impostazioni riferite al driver di riferimento, ovvero la popolazione e gli immobili. Usando il driver immobili, non vi è alcun dubbio che vi sia un vantaggio per i comuni turistici e tale aspetto si nota con riferimento ai cluster. Secondo l'opinione del dott. Vignocchi però, il punto che crea maggiori perplessità, al di là della presenza di seconde case nei comuni turistici, è che la funzione affari generali è una funzione che ricomprende tante voci, tra le quali il servizio anagrafe e il servizio gestione del personale. Quindi se si considerano due comuni molto simili al livello di spesa per il servizio di anagrafe e per il servizio del personale, uno dei due dovrà avere un peso molto maggiore in termini di fabbisogno per il fatto di avere molte seconde case. Di conseguenza, si va ad ampliare questo maggiore fabbisogno, incidendo anche su anagrafe e personale senza una adeguata giustificazione. Se la presenza delle seconde case comportasse realmente nei comuni un maggiore peso della funzione amministrazione e quindi un maggiore fabbisogno, il modello dovrebbe mostrare un decisivo miglioramento che in realtà non emerge

e questo si nota anche in termini di R quadro ( $R^2$ ). La realtà concreta della spesa di questi enti non registra una maggiore spesa a parità di popolazione, ovvero non è presente una maggiore spesa solo per il fatto di avere seconde case sul territorio, l'effetto è quindi limitato. Un ulteriore aspetto da evidenziare è che è stato affermato che uno dei vantaggi del fatto di avere un driver che usa le unità immobiliari è quello di aiutare i comuni in spopolamento, ma nella realtà non è così in quanto l'influenza generale del numero di immobili attenua di molto l'effetto positivo sul segmento specifico degli enti in spopolamento. Un terzo aspetto da sottolineare è rappresentato dal fatto che, rispetto alle due funzioni, in passato si sono trovate soluzioni di maggiore soddisfazione. Con la funzione affari generali non si è ancora riusciti, ma tenere il driver che usa la popolazione permette di poter produrre miglioramenti futuri. Inoltre, si chiede perché non si possa trovare un elemento che rappresenti l'impatto delle seconde case nel driver che usa la popolazione in modo da considerare comunque questo aspetto. È a favore anche del miglioramento del driver della popolazione aggiungendo una funzione di regressione che rappresenti gli investimenti fatti dal comune. All'interno di una struttura panel, la grandezza investimenti è enormemente significativa dal momento che la funzione affari generali ne è fortemente condizionata. Sul tema dei rinnovi del personale, osserva che con i rappresentanti di SOSE si è detto più volte che viene applicata una funzione basata sul costo del lavoro riferito all'anno 2021 e che quindi non recepisce il rinnovo contrattuale del 2019-2021. I dati riferiti al 2021 non registrano il dato del +7% del costo del lavoro dovuto al contratto sottoscritto nel 2022. Sicuramente le amministrazioni statali, forse anche le locali, dovranno anticipare l'erogazione di un altro contratto, riferito al 2022-2024. Quindi i dati non registrano né il precedente rinnovo, né quello che avverrà successivamente. Su questo punto, osserva che bisognerebbe inserire all'interno della nota metodologica che i dati che si stanno usando non registrano i due rinnovi contrattuali.

Il **dott. Stradiotto** rappresenta che per Sose entrambe le stime sono valide, ritenendo però migliore quella che usa gli immobili come client. La decisione politica è comunque importante e se nel caso specifico, l'IFEL preferisce il driver popolazione va bene questa scelta che si basa su una stima comunque valida. In ogni caso gli immobili sono più stabili sia nel medio che nel lungo periodo e se l'obiettivo è avere informazioni più stabili per i comuni in spopolamento, ovviamente i fabbricati non scappano con la popolazione. Inoltre, la metodologia basata sugli immobili si parla direttamente con le esigenze del Comune perché un comune che ha più immobili ha più spese per la funzione Affari generali, che comprende gli uffici tecnici, come ufficio manutenzione, ufficio lavori pubblici, ufficio edilizia privata e l'ufficio tributi. Altro aspetto che emerge dall'osservazione dei dati è che non è vero che il driver immobili favorisce i comuni del nord. In conclusione, se IFEL condivide la stima con la popolazione anche Sose è d'accordo perché una scelta condivisa ha maggior valore rispetto ad una scelta approvata a maggioranza. Però occorre che vengano espressi e raccontati i risultati delle stime come realmente sono evitando di denigrare la metodologia che considera come driver principale le unità immobiliari. Chiede pertanto di avere il prima possibile una indicazione, da IFEL ANCI, per

adeguare la nota metodologica e fornire i dati ufficiali al Dipartimento Finanze per procedere con la stima della capacità fiscali.

Al **dott. Bilardo** appare che sono state espresse argomentazioni ragionevoli, sotto il profilo tecnico, sia da parte dell'IFEL che da parte di SOSE. A parte che una condivisione sugli effetti regionali e per fasce demografiche obiettivamente sarebbe utile perché sono dati tecnici in entrambe le metodologie. Condivide quanto rappresentato dal dott. Stradiotto, e cioè che occorre una valutazione che non sia semplicemente tecnica. Pertanto, considerando sempre la possibilità di correggere nel tempo il calcolo di una funzione che obiettivamente è complessa, essendo utile che la CTFS approvi all'unanimità ritiene che si possa aprire alla proposta IFEL/ANCI purché la nota metodologia venga approvata all'unanimità, senza correre il rischio che dopo l'accoglimento di tale proposta non si giunga all'approvazione dei Fas senza una soluzione tecnica condivisa. Chiede se non si possa ipotizzare una proposta intermedia che possa avvicinare in tempi brevi le due posizioni, considerando che nella prossima CTFS si dovranno approvare Fas, CF ed FSC senza ulteriori rinvii.

Per il **dott. Ferri** il driver immobili è influenzato da fattori istituzionali molto di più che dagli aspetti che fanno affermare agli economisti che tale variabile è abbastanza fissa. Basti pensare all'introduzione delle pertinenze che essendo, di per sé, una distorsione intrinseca determina una dinamica espansiva difficilmente contrastabile perché dovuta a fatti patrimoniali, fiscali e regolamentari più che a fatti di sviluppo reale. Inoltre, in merito alla possibilità di migliorare la metodologia, l'ipotesi che ANCI IFEL esprime è quella di rivalutare la funzione basata sulla popolazione con l'ulteriore elemento del rapporto con gli investimenti, intesi non come spesa in conto capitale che si mischia con quella corrente, che influenzano l'attività amministrativa in maniera speciale per almeno la metà dei servizi che stanno dentro la funzione Affari generali. Si tratta di qualcosa che è anche correlato alla funzione immobiliare ma in base ad un'attività effettiva del comune, ed all'interno della variabile popolazione sono da considerare gli aspetti immobiliari che ovviamente ci sono. ANCI IFEL è disponibile, se i tempi lo consentono, ad affrontare le questioni abbandonando le polemiche sterili, rimanendo comunque preoccupati per quali saranno gli impatti delle scelte per il futuro. Infine, il peso della funzione Affari generali, che emerge in termini di fabbisogno, deve essere ben evidenziato e messo da parte per il riparto in base ai pesi delle funzioni, altrimenti considerando indifferente la dimensione complessiva delle risorse si inquina il meccanismo di riparto stesso, in quanto la dimensione delle risorse non è un fatto politico quando si parla di fabbisogni ma bensì un fatto tecnico. ANCI intende rimettere in piedi il sistema dei fabbisogni dei comuni a partire dalle risorse necessarie, cosa che non si potrà evitare quando si parlerà di LEP che sono numeri espressi in euro per definizione. Mentre sulle province si è fatto già un ragionamento orientato sui dati ed è emerso un ammanco, in termini di risorse, coperto con maggiori assegnazioni di circa 600milioni di euro per province e CM, mentre per quanto riguarda

le regioni non si è mai stabilito di ripartire un vettore in termini di coefficienti di riparto essendoci una difficoltà enorme sulle funzioni non sanità.

Il **prof. Porcelli** interviene per evidenziare due punti legati alla robustezza statistica delle due metodologie, partendo dal presupposto che sono due modelli gemelli perché i fattori giocano sempre entrambi. Nessuna delle due ipotesi esclude né la popolazione né gli immobili. La linea discriminante sta nel fatto che avendo come driver la numerosità degli immobili, la componente immobiliare ha un peso maggiore rispetto alla popolazione e viceversa. Non si può affermare che il driver immobili non raccolga la necessità di un maggiore fabbisogno dato che all'interno della funzione Affari generali sono presenti sia l'ufficio tecnico che l'ufficio tributi che riguardano strettamente gli immobili. Con riferimento alla portata statistica dei due modelli, il prof. Porcelli rappresenta che il modello della popolazione spiega un po' di più della spesa storica ma ciò va visto anche e soprattutto considerando le informazioni che un modello riesce a spiegare come elementi esplicativi del fabbisogno legato all'esercizio della funzione.

Per questo motivo ci sono due elementi importanti su cui riflettere e cioè che il driver immobili riesce a spiegare due fenomeni rilevanti da considerare: il flusso turistico e la fragilità idrogeologica dei territori. Tenendo conto che nella prevenzione dei rischi idrogeologici l'ordinarietà è fondamentale, il fatto che con il driver popolazione non si riesca ad evidenziare l'attività del comune diretta a prevenire gli eventi calamitosi, ciò è un segnale importante da tener presente ai fini della scelta del modello. Essendo i due modelli simili, sarebbe preferibile quello che spiega meno la spesa storica ma che riesce a cogliere i fenomeni sopra descritti. Riguardo alla componente investimenti, ribadisce che essa non potrebbe essere riconosciuta in applicazione, cioè non si può identificare un fabbisogno più alto o più basso a seconda di quanti investimenti si leggono dai dati di bilancio del Comune, in quanto serve un elemento oggettivo a cui legare il fabbisogno per maggiori investimenti. Sarebbe quindi preferibile basarsi su un elemento oggettivo, come ad esempio il rischio idrogeologico che determina la necessità di maggiori investimenti per farvi fronte rispetto a elementi endogeni come sono quelli dei dati inseriti a bilancio e che creano distorsioni nella formulazione del fabbisogno. Tanto è vero che essendo il valore degli investimenti risultante dal bilancio, essendo un dato auto dichiarato dal comune, si andrà a neutralizzare in applicazione del modello scelto. Infine, afferma che anche la popolazione è soggetta a elementi di incertezza perché fa riferimento solo alla popolazione censita, escludendo tutta la popolazione non censita ma comunque presente sul territorio e che grava sull'amministrazione.

Il **dott. Stradiotto** aggiunge che non c'è il tempo tecnico sufficiente per fare altre prove sui modelli, se l'obiettivo è quello di approvare i FaS entro il 25 ottobre. SOSE sostiene entrambi i modelli, driver popolazione o driver immobili, sarà la CTFS a scegliere il modello che incontrerà maggiore condivisione tra i commissari. Con riferimento al peso della funzione, afferma che per SOSE il peso del 90% per la funzione Affari generali è la soluzione da considerare nel modello.

Il **dott. Ferri** rappresenta che ci si trova in una condizione di debolezza dal punto di vista dei tempi. Dalla discussione appare che sui tempi le priorità le stabilisca SOSE studiando il driver immobili e decidendo unilateralmente che questa è la scelta giusta. Inoltre, i rappresentanti di Sose basano la scelta sul peso della funzione su normative inesistenti in quanto non esiste una normativa che abbia impedito per tanti anni di modificare la percentuale del 70% e non esiste una normativa che imponga il cambio di peso con la scoperta che i comuni hanno dovuto usare un grande sforzo fiscale per le funzioni fondamentali da quando ci sono i FaS. La funzione Affari generali non è stata trattata fino adesso perché era troppo complicata e si sono anteposte altre funzioni per questioni di opportunità politica. Il dott. Ferri insiste rappresentando che se si procede sterilizzando il peso della funzione e lavorando sui miglioramenti del modello basato sulla popolazione si ha un percorso migliorativo efficace. Conclude affermando che ambedue le funzioni sono lontane dall'ottimo, ma nel modello basato sulla popolazione si hanno maggiori possibilità di manovra progressive applicabili.

Il **prof. Porcelli** replica sul tema del peso della funzione rappresentando che dall'enfasi espressa dal dott. Ferri sembra che vi sia un vincolo di destinazione su Affari generali, cosa che invece non esiste. In sostanza, se si aumenta il peso della funzione per cogliere una situazione di maggiore aderenza a quello che è il rapporto tra spese generali di funzionamento e spese specifiche dei servizi non si sta togliendo fabbisogno ai comuni, si tratta solo di una rimodulazione in termini relativi del fabbisogno senza togliere risorse standard al settore sociale per spostarle su Affari generali perché, tranne che per gli obiettivi di servizio, non esiste vincolo di destinazione. In termini relativi è un cambiamento ma non sottrae risorse o obbliga i comuni a spendere in un determinato modo. Questa scelta può aiutare invece i comuni che devono, ad esempio, attivare gli asili nido perché irrobustisce l'apparato amministrativo. Non deve passare il concetto che aumentando il peso di una funzione obbliga i comuni a non spendere in un certo modo. A risorse date, non si crea un disagio nei bilanci dei comuni.

Per il **dott. Ferri** l'aumento di volume della funzione è da ritenersi virtualmente additivo in termini di fabbisogno. La criticità è che viene riconosciuto un incremento di peso senza riconoscerne il correlato valore economico. La posizione di ANCI IFEL è quella di evidenziare questo aspetto e di non considerare tale incremento di peso integralmente perché ciò può comportare un disequilibrio in relazione alle altre funzioni. Si sofferma poi su un altro punto che riguarda la questione dei fabbisogni e che potrebbe apparentemente sembrare marginale. Al riguardo rappresenta che nell'indice della nuova legge di bilancio si prefigurano due articoli (75 e 76) in cui figura una separazione dei fondi incentivanti con la previsione di un fondo separato dall'FSC, in coerenza con il contenuto della sentenza n. 71 della Corte Costituzionale ed in base al disposto dell'articolo 119, comma 5, della Costituzione, al fine di rispettare la natura giuridica degli incentivi. Se questa norma dovesse riguardare anche il settore sociale ciò determinerebbe un forte squilibrio perché al momento si formulano le scelte sui fabbisogni considerando il sociale all'interno dell'FSC. A suo tempo aveva messo in



guardia di tener distinti trasporto e asili nido dal sociale, in quanto il settore sociale non esprime un obiettivo di servizio in termini di nuovi posti per nuova spesa come per asili e trasporti ma in base al livello di spesa storica in rapporto ai fabbisogni potenziati con gli incentivi e, pertanto, obbliga solo per una parte a spese vincolate. Osserva che se il sociale sarà portato fuori dall'FSC occorrerà ridiscutere i FaS da capo e chiede pertanto una comunicazione da parte della Ragioneria su questo tema.

In merito a quanto rappresentato dal dott. Ferri, la **Presidente** osserva che la Commissione può esprimersi solo su questioni disciplinate dal diritto positivo vigente. Al momento quanto contenuto nella sentenza n. 71 della Corte Costituzionale ha lasciato inalterato il disposto normativo, e se la legge di bilancio stabilirà diversamente la Commissione affronterà la questione il prossimo anno.

La Presidente, inoltre, fa presente le seguenti considerazioni.

Innanzitutto, nel procedimento del riparto dell'FSC, la CTFS ha un ruolo cruciale perché nel dare avvio a tale procedura si assume la responsabilità di garantire le risorse agli enti locali, in un momento storico particolarmente delicato per molti aspetti. Pertanto, l'insistenza che viene posta sul rispetto dei tempi deriva da questa assunzione di responsabilità.

Il secondo aspetto da considerare in questo procedimento, come in altri in cui la CTFS è impegnata, è rappresentato dal fatto che nel lavoro che essa affronta si presentano punti di contatto tra tecnica e politica, per le ricadute che le valutazioni della Commissione possono avere in ambito politico, ma occorre evitare il rischio di fare della Commissione uno strumento di pressione politica, perché non è questo il suo ruolo.

Il lavoro tecnico fatto da SOSE ed IFEL è un lavoro prezioso che consente di avere una visione chiara di quelle che sono le due diverse alternative, e per le ragioni appena espresse non appare vi siano tempi per ipotizzare l'elaborazione di una terza nota metodologica per i FaS. Le considerazioni espresse da IFEL, ovvero provare a lavorare sul driver popolazione in modo ancora più raffinato introducendo ulteriori elementi per fornire una rappresentazione ancora migliore della situazione reale, sono ragionevoli. Allora si potrebbe ipotizzare di seguire questa strada per l'anno prossimo. Con riferimento all'altro tema, relativo al peso della funzione Affari generali, rappresenta che la normativa aveva fotografato tale peso nel 2010 con carattere provvisorio e oggettivamente andrebbe aumentato. Si potrebbe considerare l'ipotesi di un incremento del peso della funzione che non porti subito dal 70% al 90% ma che preveda una progressione graduale, cercando parallelamente di far comprendere alla politica che si tratta appunto di una funzione che merita una maggiore attenzione. Chiede ai membri della Commissione se sulla sintesi appena esposta vi possa essere una convergenza.

Interviene il **dott. Ferri** rappresentando che IFEL è molto sensibile alla possibilità che si possa riattivare una strada che porti al miglioramento della funzione Affari generali affinando il driver popolazione, ma dalla

discussione avvenuta fino adesso non si comprende se venga mantenuto questo driver nel modello. Sul tema dell'incremento di peso della funzione, ritiene che dagli atti della Commissione debba emergere che anche nella gradualità dell'incremento di peso si determina un assorbimento di risorse. In finanza locale non c'è stato mai un anno in cui non si è prorogata la scadenza per l'approvazione dei bilanci dei comuni e forse uno dei motivi è che modifiche rilevanti vengono introdotte dalla legge di bilancio a fine anno precedente. Pertanto, se con la rimodulazione del FSC e la creazione del Fondo Speciale si considerano tra le risorse incentivanti i servizi sociali, il problema che si pone è rilevante in quanto per i servizi sociali il discorso è molto più complesso rispetto ad asili nido e trasporti, e la considerazione della sola legislazione vigente non può far star tranquilli. Conclude chiedendo espressamente e formalmente un approfondimento sulla normativa in questione.

Il **dott. Stradiotto** in merito alla metodologia ribadisce che le due metodologie illustrate sono entrambe valide e non ritiene corrette le critiche che giungono dai rappresentanti IFEL sul lavoro di SOSE. Con riferimento alla questione pesi, il dott. Stradiotto osserva che in merito all'ipotesi di un peso progressivo nel corso dei prossimi anni (fino al 90%) SOSE è favorevole, ritenendo però necessario che questa scelta venga riportata in nota metodologica altrimenti, lasciare libera la progressione e prevedere che venga rideterminata ogni anno, diventerebbe una modifica metodologica che allungherebbe i tempi procedurali nei prossimi anni. Inoltre, è da considerare che questa scelta progressiva aiuterebbe l'attuazione del meccanismo perequativo. Segnala in ogni caso che negli anni prossimi non si avranno tutte le risorse di quest'anno e se si decide la progressione graduale quest'anno si evita un eventuale contrasto sul tema l'anno prossimo. Ritiene pertanto l'ipotesi intermedia una soluzione razionale.

La **Presidente** osserva che la menzione della soluzione progressiva in nota metodologica sembra corrispondere a quanto richiesto dal dott. Ferri, e propone un incremento del peso della funzione del 5% ogni anno. Chiede pertanto ai rappresentanti di IFEL e SOSE di concordare una formulazione di questo aspetto in nota metodologica con particolare cura in quanto, ribadisce, la CTFS non è uno strumento di pressione politica.

La **dott.ssa Mastrocola** rappresenta che trova più convincente la scelta del metodo basato sulla popolazione tenendo conto che anche i servizi di affari generali sono rivolti alle persone. Altre funzioni più strettamente connesse con gli immobili sono già state valutate sugli stessi (es. viabilità e territorio e rifiuti). In merito alla questione dei pesi, ritiene eccessiva un percentuale del 90% per la funzione Affari generali e concorda con la progressione graduale che viene proposta.

Il **dott. Bilardo** circa la richiesta di avere un chiarimento da parte della Ragioneria sulla norma FSC contenuta nel DLB 2024, fa presente che l'impatto della stessa decorre dal 2025. In particolare, nella scelta operata si è cercato di attenersi alla sentenza della Corte costituzionale, senza la pretesa di avere la "verità"

interpretativa della stessa, nel corso della discussione parlamentare si avrà la possibilità di valutare le proposte di ANCI IFEL, fermo restando il rispetto della sentenza n.71 del 2023.

Sulla questione del taglio a legislazione vigente, ribadisce che la spending review (100 milioni per i comuni e dei 50 milioni per le province) decorre dall'annualità 2023 e, pertanto, sollecita nuovamente l'iscrizione della questione all'ordine del giorno della Commissione per rispondere in tempi solerti all'adempimento previsto.

Segnala che è stata trasmessa un'informativa al Ministro per far presente l'impasse in cui versa la Commissione per definire l'istruttoria sulla spending review, sia per via della difficoltà attinente ai criteri di riparto che si fondano su una metodologia irragionevole (penalizzano i comuni che hanno investito maggiormente nella digitalizzazione), che per la complessità e lungaggine della procedura.

In merito ai fabbisogni, occorre che il 23 ottobre si approvino Fas, CF e Fondo di solidarietà comunale per garantire l'approvazione dei bilanci comunali entro il 31 dicembre. Infatti, è una assurdità approvare i bilanci di previsione al 30 novembre dell'anno di riferimento, essendo possibile apportare ai bilanci di previsione le variazioni di bilancio necessarie a consentire le correzioni determinate dalla legge di stabilità, che non sono tali da stravolgere il bilancio di previsione dei comuni.

La **Presidente** concorda con quanto rilevato dal dott. Bilardo in merito alle difficoltà connesse all'istruttoria sulla spending review e sulla necessità di procedere sollecitamente all'approvazione di Fas, capacità fiscale e FSC. Chiede pertanto di predisporre le nuove note metodologiche per Fas e CF tenendo presente il driver popolazione con l'intento di affinare ulteriormente il criterio per l'anno prossimo.

Il **dott. Ferri** rappresenta che le ultime richieste di proroga dei bilanci sono provenute dal Governo. ANCI non favorisce lo spostamento dei bilanci. Ritiene però che disciplinare il processo di bilancio in maniera dirigistica significa mettere un cappio ai responsabili finanziari degli enti. Il processo di bilancio deve rimanere politico. Il Governo con la spending review per il 2023 immagina di applicare un taglio ad assestamento già avvenuto. Osserva che il bilancio degli enti non si fa su beni e servizi ricorrenti ma si fa sul margine finanziario che è del tutto eroso dalla necessità di far fronte a tagli, aumenti di costi, etc.

Il **dott. Bilardo** rappresenta che non si può accusare il Governo di dirigismo sui bilanci e non sentirsi chiamati in causa quando le norme coinvolgono IFEL nell'istruttoria, come nel caso del taglio in questione.

Il **dott. Ferri** osserva che sul taglio il promotore è sempre il governo. La norma prevede una corresponsabilità di IFEL e questa corresponsabilità sarà rispettata da IFEL perché scritta in norma. Ma non si può delegare ad IFEL la definizione di un taglio di risorse. Questo spetta al Governo. IFEL non è d'accordo con il taglio per il 2023 e se viene proposto adesso, a novembre, IFEL si opporrà in qualunque modo, anche

con ricorso alla Corte Costituzionale. Se la legge di bilancio venisse approvata a settembre questo permetterebbe l'approvazione dei bilanci di previsione degli enti locali entro il 31 dicembre.

Il **dott. Bilardo** osserva che la CTFS non deve essere luogo di pressione politica.

In merito al peso della funzione Affari generali, al **dott. Ferri** appare necessario minimizzare l'intervento in aumento per l'anno 2024. Per poter lavorare da qui a luglio prossimo sui miglioramenti sostanziali della funzione, propone che per il 2024 l'aumento resti al 5% e il resto diviso fino al 2028.

Interviene il **dott. Stradiotto** per rappresentare che questa proposta porta problemi già nel 2024 perché porta giù il peso rispetto agli anni precedenti.

Il **dott. Ferri** chiede se non si possa considerare il peso in ragione della spesa storica.

Per il **prof. Porcelli** non si può andare sulla spesa storica per Affari generali senza una motivazione, quando è stato fatto per i servizi sociali e TPL ci sono state motivazioni specifiche, su Affari generali non vi è motivo e si creerebbe un precedente inspiegabile.

Il **dott. Stradiotto** propone di spalmare la progressione in 5 anni, in modo da applicare il 4% fino al 2029, nell'ultimo anno sarebbe del 4,86 % considerato che il peso da raggiungere è il 90,86%.

Il **dott. Ferri** concorda con la proposta del dott. Stradiotto.

La **Presidente** ringrazia i componenti della Commissione per la sostanziale convergenza sulle proposte sopra formulate e sintetizza quindi i risultati di quanto discusso nel modo seguente:

- Sulle note metodologiche si applica il criterio della popolazione con l'impegno di affinarlo già dal prossimo anno.
- Sull'aumento di peso della funzione Affari generali, si procede con un aumento del 4% per 5 anni. Ringrazia in particolare SOSE e IFEL per il contributo offerto alla discussione e chiede loro cortesemente di attivarsi al fine di rivedere la documentazione tecnica di supporto in tempo utile per la prossima riunione, calendarizzata per il 23 ottobre p.v.

#### **4. Illustrazioni nota metodologica relativa alle capacità fiscali dei comuni per l'anno 2024**

Interviene la **dott.ssa Monteduro** precisando che l'aggiornamento è a metodologia invariata e che il decreto che approva la capacità fiscale si trova all'esame delle commissioni parlamentari. In linea con quanto effettuato per i Fas, si è ritenuto di non aggiornare la base dati al 2020 dal momento che i dati sono fortemente condizionati dall'emergenza epidemiologica. Anticipa che l'aggiornamento della capacità fiscale genera un incremento per quest'ultima di circa 110 milioni di euro rispetto al valore che si è indicato nel Fondo di Solidarietà Comunale (FSC). Sottolinea che una delle componenti della capacità fiscale, i proventi

da mensa sono standardizzati e vengono stimati in base ad un metodo che è provvisorio. Lascia la parola al dott. Carotenuto.

Interviene il **dott. Carotenuto**, illustrando le slides relative alla capacità fiscale (slides allegate). La stima della capacità fiscale 2024 non vede nessuna innovazione metodologica, è stato previsto solo l'aggiornamento alla base dati 2021. Per quanto riguarda la capacità fiscale residuale, la sua stima cambia in base alla scelta di stimare i fabbisogni standard riferendosi agli immobili o alla popolazione, mentre le altre componenti della capacità fiscale rimangono le stesse. La capacità fiscale senza la componente rifiuti, considerando il riferimento agli immobili o alla popolazione, cambia di poco ed è sempre pari a circa 19 miliardi e le uniche variazioni sono dovute alla capacità fiscale residuale.

La Presidente ringrazia la dott.ssa Monteduro e il dott. Carotenuto per la predisposizione e per la presentazione della nota.

#### **5) Avvio discussione FSC 2024**

Alla luce di quanto illustrato e delle discussioni intervenute, la Presidente propone di rinviare il punto alla prossima riunione, già calendarizzata per il 23 ottobre p.v.

I membri della Commissione convengono.

#### **6) Varie ed eventuali**

Interviene il **dott. Stradiotto** facendo riferimento all'ulteriore questione della rendicontazione. Ricorda che SOSE sta mantenendo i portali aperti per i dati 2022, anche se la scadenza era il 31 luglio 2023. Chiede pertanto se verrà prevista una chiusura normativa. Per i comuni questo è importante saperlo.

Il **dott. Ferri** ringrazia il dott. Stradiotto per aver ricordato l'importanza del fatto di ottenere per via normativa un ampliamento della finestra almeno al 30 settembre o 31 ottobre. Questo tema è rilevante perché dalla rendicontazione si ottengono dati fondamentali, assenti dalle statistiche ufficiali, per dare una direzione migliore alle decisioni da prendere. Pertanto, suggerisce di puntare a una scadenza prorogata nell'interesse di tutti.

La **Presidente**, dopo aver fatto presente che il punto 5) dell'OdG relativo all'avvio della discussione sull'FSC viene rinviato alla riunione del 23 ottobre, chiude i lavori della seduta odierna alle ore 11.00.