

COMMISSIONE TECNICA PER I FABBISOGNI STANDARD

VERBALE N.27

Il giorno 7 del mese di novembre dell'anno 2017 alle ore 10,15 presso la sala del Parlamentino del Ministero dell'Economia e delle Finanze si è riunita in seguito a regolare convocazione la Commissione Tecnica per i fabbisogni standard, 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. Andrea Ferri (IFEL), dott. Giancarlo Verde (MIN), dott. Rocco Aprile (MEF RGS) e dott. Antonello Turturiello (Regione Lombardia).

Sono presenti i seguenti membri supplenti: dott. Gerolamo Giungato (ISTAT), dott. Marco Carotenuto (MEF Dip. Finanze) e dott.ssa Larysa Minzyuk (IFEL). Sono altresì presenti i seguenti esperti esterni: dott.ssa Cristina Equizzi, dott.ssa Antonella Evangelisti, dott. Francesco Porcelli e dott. Marco Stradiotto per SOSE. Sono presenti, inoltre, la dott.ssa Sonia Caffù, il dott. Costanzo D'Ascenzo e la dott.ssa Anna Maria Ustino (MEF RGS).

Il Prof. Luigi Marattin apre i lavori e, dopo aver evaso il primo punto all'ordine del giorno con l'approvazione del verbale della seduta precedente, introduce il secondo punto ovvero la neutralizzazione degli effetti perequativi della componente di capacità fiscale e fabbisogni standard relativi al servizio smaltimento rifiuti, invitando il dott. Porcelli di SOSE ad esporre le ipotesi di lavoro predisposte da SOSE in merito.

Il dott. Porcelli inizia il proprio intervento descrivendo il funzionamento del Fondo di Solidarietà Comunale (FSC) nelle sue tre componenti: la componente storica, la componente standard verticale e la componente standard orizzontale. In particolare, il FSC 2018 vede una diversa distribuzione delle tre componenti rispetto al 2017, in quanto la componente storica viene ridotta mentre aumentano sia la componente verticale che quella orizzontale. Tali variazioni hanno come effetto minori trasferimenti per i Comuni con elevata spesa storica e, per contro, maggiori trasferimenti per i Comuni con alto fabbisogno standard e con capacità fiscale inferiore al fabbisogno standard. Al fine di rendere più sostenibile il processo di transizione verso l'applicazione del meccanismo di riparto standard, sono stati ipotizzati due correttivi per diluire nel tempo gli effetti perequativi andando a contenere, da un lato, gli scostamenti annuali in un range compreso tra il +4% e il -4% e, dall'altro lato, prevedendo la distribuzione di una quota di risorse pari a 25 milioni di euro a favore dei Comuni che riscontrano effetti perequativi negativi.

Il problema che la CTFS affronta oggi è quello relativo alla metodologia da adottare per neutralizzare gli effetti perequativi relativi al servizio di raccolta e smaltimento dei rifiuti solidi urbani che assorbe circa il 25% del fabbisogno standard. Per tale funzione vige il principio della totale copertura dei costi da parte dei cittadini e pertanto dovrebbe trattarsi di una posta "neutra"; in merito, il dott. Porcelli ricorda che la Commissione Tecnica per i fabbisogni standard è chiamata, in attuazione dell'art. 37 del DL 50/2017, a proporre la metodologia atta a neutralizzare gli effetti perequativi della componente rifiuti e, a tal fine, sottopone all'attenzione dei presenti le due differenti opzioni studiate:

a) l'eliminazione della componente rifiuti sia dalla capacità fiscale che dal fabbisogno standard, operazione che comporterebbe la riduzione del potere perequativo del FSC;

b) l'inclusione della componente rifiuti sia nel fabbisogno standard che nella capacità fiscale con il medesimo peso, utilizzando la stessa metodologia applicata nel 2016 e 2017. Il dott. Porcelli precisa che, in entrambe le ipotesi prospettate, la capacità fiscale del comparto rifiuti verrebbe calcolata in base ai coefficienti di riparto del fabbisogno standard stimato per il servizio in questione, tuttavia con l'applicazione della prima ipotesi si avrebbe una forte diminuzione della capacità fiscale con conseguente notevole svuotamento dell'effetto perequativo derivante dalla componente standard orizzontale del fondo, mentre applicando la seconda opzione tali effetti negativi non si riscontrerebbero. Porcelli evidenzia l'esigenza di garantire gli effetti perequativi complessivi del sistema, osservando che la sfida è quella di individuare il metodo migliore per neutralizzare la componente rifiuti nel rispetto del progetto perequativo globale, fin qui messo a punto.

Ciò premesso, Porcelli evidenzia che la proposta contenuta nel documento oggi sottoposto alla CTFS è quella di far partecipare la componente rifiuti alla composizione della capacità fiscale come TARI standard con un peso del 25,09% del totale, percentuale che corrisponde al peso del Servizio smaltimento rifiuti rispetto al fabbisogno standard totale delle funzioni/servizi fondamentali approvato dalla CTFS nell'ultima riunione del 13 settembre 2017.

Il prof. Marattin ringrazia il dott. Porcelli per il suo intervento e chiede se ci sono osservazioni.

Interviene il dott. Aprile il quale, in merito alla proposta legata all'operazione di neutralizzazione della perequazione connessa alla componente rifiuti, chiede ulteriori spiegazioni in quanto gli sembra di cogliere una contraddizione nella soluzione prospettata, poiché da un lato si afferma che la componente rifiuti è neutrale, dall'altro emerge che la capacità fiscale risulta pesantemente influenzata da tale funzione. Peraltro, a seconda dell'opzione adottata per effettuare la "neutralizzazione", i risultati sono diversi in termini perequativi, determinando svantaggi per alcuni Comuni e vantaggi per altri, implicando pertanto ricadute importanti sui soggetti interessati che non sono certo indice di "neutralità" del meccanismo ipotizzato. Chiede pertanto di conoscere in modo più preciso l'incidenza della prospettata "neutralizzazione" sui comuni, o meglio sull'entità delle risorse a loro destinate.

Il dott. Porcelli risponde che, riducendo l'ammontare totale della capacità fiscale, l'effetto finale sui Comuni consisterebbe in una riduzione dei trasferimenti per quegli enti che presentano fabbisogni standard più alti della capacità fiscale (tipicamente i comuni di dimensione medio piccola) a seguito della riduzione del peso della componente standard orizzontale rispetto a quella verticale. Porcelli conclude osservando che c'è stato un ampio dibattito, anche in altre sedi, citando la recente audizione parlamentare dell'UPB, circa l'inopportunità di far scendere la capacità fiscale anche con interventi sul comparto rifiuti, nell'ambito del quale dibattito è stato paventato il rischio di uno svuotamento del potere perequativo del FSC. L'opzione B pertanto dovrebbe rappresentare, ad avviso del dott. Porcelli, la soluzione da preferire.

Interviene la dott.ssa Minzyuk dicendo che, a suo avviso, non è corretto affermare che diminuisca il potere perequativo del Fondo di solidarietà comunale nel caso di applicazione della soluzione (A) che comporta la diminuzione del totale delle capacità fiscali. Se dentro il riparto perequativo non ci fossero la componente verticale (circa a 1.090) e il peso della popolazione (quest'ultimo in particolare fa in modo che per una parte la perequazione funziona come confronto tra fabbisogni e capacità fiscali e per l'altra in base alla sola capacità fiscale), entrambe le opzioni (A) e (B) produrrebbero il medesimo esito distributivo del fondo. Gli effetti di sterilizzazione dei rifiuti della soluzione (A) non sono da confondere con gli effetti della diminuzione della "torta" perequativa evidenziati dall'UPB a seguito della diminuzione del totale delle capacità fiscali tra 2017 e 2018. In quest'ultimo caso, la diminuzione del totale della capacità fiscale avvantaggia sempre i Comuni che hanno la differenza tra le risorse e le capacità fiscali standard negativa e

peggiora sempre i comuni nella situazione opposta, mentre la sterilizzazione dei rifiuti come nell'opzione (A) fa diminuire il totale della capacità fiscale ma a livello micro produce effetti che non dipendono soltanto dal segno della differenza tra i criteri perequativi.

Prende la parola il dott. Ferri osservando che la scelta relativa alla "neutralizzazione" della componente rifiuti è tardiva e complicata dal fatto che deve essere trovata nell'ambito del riparto perequativo già esistente. Nel 2015 IFEL/ANCI aveva proposto un sistema, all'epoca giudicato terribilmente poco perequativo, che, però, con il senno di poi avrebbe potuto diventare una base di partenza per poi arrivare ad un sistema perequativo progressivamente più incisivo. Invece è stato adottato lo schema che sappiamo, sul quale si è spinto l'acceleratore da tre anni a questa parte, che è molto complesso, amplifica gli effetti perequativi e si rivela problematico nell'applicazione. Il peso della componente rifiuti nei fabbisogni standard è intorno al 25,09%. Finché l'incidenza della componente rifiuti sul totale dei fabbisogni di un Comune sta attorno a questo valore medio, tale ente è sostanzialmente indifferente rispetto al metodo di sterilizzazione, nel caso contrario gli esiti delle due sterilizzazioni in discussione producono effetti diversi. Ciò premesso, secondo il dott. Ferri allo stato attuale e alle condizioni date, la soluzione B prospettata da SOSE si rivela la più ragionevole sebbene, a suo giudizio, la soluzione non può essere considerata pienamente soddisfacente e pertanto preannuncia la sua astensione sull'approvazione della proposta in questione.

Il dott. Aprile asserisce che "le condizioni date" non sono una giustificazione sufficiente per approvare una proposta che appare non del tutto convincente dal punto di vista tecnico, e anche da un punto di vista logico, e che comporta, peraltro, una diversa perequazione e un diverso assetto distributivo e conclude affermando che c'è bisogno di una risposta tecnicamente più robusta.

Il prof. Marattin chiede a SOSE se sia possibile avere una stima per Comune atta a verificare quanto la spesa relativa alla TARI sia coperta dalla corrispondente imposta, poiché qualora vi fosse una perfetta corrispondenza sarebbe molto più sensato il discorso sulla neutralizzazione. Il dott. Ferri interviene osservando che, se c'è stata per molti anni la tendenza a sottovalutare il prelievo sui rifiuti finanziando in parte il relativo servizio con la fiscalità generale, l'obbligo di copertura integrale è stato rafforzato e, in particolare dal 2014, è generalmente osservato. Ferri aggiunge che la questione rifiuti è stata sollevata da mesi, anche presso la Commissione, nella consapevolezza che il tema del finanziamento della raccolta e smaltimento dei rifiuti solidi urbani non può essere risolto con l'utilizzo dei fabbisogni standard attualmente disponibili, come vorrebbe una norma che dovrebbe entrare in vigore dal 2018.

In merito, il prof. Marattin osserva che, non essendo perfettamente sicuri che a livello di singolo Comune vi sia perfetta corrispondenza tra costo del servizio e relativo gettito (e quindi essendo teoricamente possibile che il gettito della tassa sui rifiuti finanzia anche altre attività all'interno del bilancio comunale), l'opzione B appare accettabile; se avessimo dati certi che attestassero una perfetta corrispondenza a livello di singolo Comune, risulterebbe in effetti più corretta la soluzione A.

Il dott. Ferri afferma che non rileva, ai fini della scelta che si sta facendo, il fatto che il servizio rifiuti venga finanziato con la fiscalità generale.

Il prof. Marattin conclude il giro di interventi ribadendo che in effetti da un punto di vista teorico l'opzione A sarebbe quella atta a garantire la maggiore neutralità ma poiché occorre tenere conto della interferenze di cui si è detto, l'opzione B risulta la migliore scelta possibile alle condizioni date e mette, pertanto, ai voti la proposta di cui all'ipotesi B.

La proposta viene approvata con quattro voti favorevoli e tre astenuti.

In chiusura il prof. Marattin si dice sensibile ad approfondimenti tematici e anche disponibile ad affrontare discorsi ulteriori rispetto a quelli strettamente previsti dalla normativa come compiti della Commissione Tecnica -come è avvenuto ad esempio per il tema delle Province e Città metropolitane - evitando, tuttavia, di prendere un carico di lavoro eccessivo che non potrebbe poi essere svolto in modo soddisfacente dalla Commissione stessa. Ciò premesso, il prof. Marattin nel dichiararsi disponibile ad approfondire il tema dei rifiuti, chiede ai commissari se ritengano preferibile dedicarsi a tale argomento piuttosto che a quello delle Province e città metropolitane, atteso che entrambi i temi non rientrano in senso stretto nei compiti affidati dalla normativa alla CTFS. Passa quindi la parola al dott. Turturiello per avere un breve aggiornamento sulla situazione delle Regioni, ed il dott. Turturiello informa i presenti che si stanno acquisendo non senza fatica i dati pur dovendo comunque attendere l'analisi da parte dello Stato dei comparti della spesa pubblica, in quanto il lavoro delle Regioni avviene a valle di quello del Governo così come previsto dall'articolo 24 del DL 50/2017 il quale prevede che "previo aggiornamento da parte della Conferenza Unificata del rapporto sulla determinazione della effettiva entità e della ripartizione delle misure di consolidamento della finanza pubblica fra i diversi livelli di governo....", la Commissione fabbisogni standard procede sulla base di elaborazioni di SOSE S.p.A e con il supporto del CINSEDO all'approvazione delle metodologie per la determinazione dei fabbisogni standard e capacità fiscali standard delle RSO.

Il dott. Stradiotto interviene facendo presente che SOSE, per quanto riguarda la determinazione dei fabbisogni standard delle RSO, ha iniziato il proprio lavoro. Al fine di abbreviare e ottimizzare i tempi è stata fatta la scelta di chiedere i dati alle Regioni attraverso un mini-questionario gestito dal CINSEDO invece di somministrare i questionari con il portale Opencivitas. Stradiotto precisa che nel caso in cui, per le motivazioni esposte dal dott. Turturiello, il CINSEDO scegliesse di non rendere disponibili le informazioni raccolte, l'attività di stima dei fabbisogni standard delle regioni a statuto ordinario procederebbe comunque, in quanto SOSE utilizzerebbe i dati provenienti dalle altre fonti istituzionali.

Il dott. Ferri tornando alla questione rifiuti osserva che il problema non è tanto se caricare o meno la Commissione Tecnica di un ulteriore lavoro, piuttosto il problema è quello della trasparenza dei costi della gestione dei rifiuti in tutta Italia in condizioni tecniche e territoriali molto diversificate, da affrontare con strumenti adeguati e con il contributo non solo della Commissione, ma anche di altri soggetti.

Il dott. Stradiotto fa presente che per il comparto rifiuti lo stato dell'arte del lavoro sui fabbisogni standard non consente ancora di dare attuazione alle previsioni normative (comma 653 dell'articolo 1 della legge 147/2013), peraltro soggette a continue proroghe, e concorda col dott. Ferri circa la complessità del problema e la difficoltà di un approccio corretto ed efficace anche nella ricerca della massima trasparenza.

Il prof. Marattin nel concludere i lavori preannuncia una riunione finale della Commissione tecnica appena saranno disponibili i dati delle Regioni, facendo presente che i compiti affidati alla CTFS per il 2018 sono stati portati a termine e che i mesi rimanenti potranno essere dedicati ad approfondimenti tematici, partendo dalla questione del comparto Province e città metropolitane.

La seduta è tolta alle ore 11.