

COMMISSIONE TECNICA PER I FABBISOGNI STANDARD

VERBALE N. 108

Il giorno 23 del mese di ottobre dell'anno 2023 alle ore 15:00 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 (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); Angela Adduce (MEF-RGS).

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), dott. Antonio Strusi (Regione Veneto), Dott. Massimo Tatarelli (Ministero dell'Interno).

e i seguenti membri invitati:

il dott. Marco Stradiotto, la dott.ssa Larysa Minzyuk, dott. Roberto Maria Dispotico, dott.ssa Cristina Equizzi, dott. Marco Mastracci (SOSE), prof. Francesco Porcelli (Università di Bari), dott. Cesare Vignocchi (ref ricerche), dott.ssa Nicoletta Barabaschi, dott. Danilo Ballanti (IFEL), dott.ssa Antonietta Fortini (MEF-RGS), dott.ssa Anna Maria Ustino, dott. Marco Carotenuto (MEF -Dip. Finanze), dott.ssa Anna Lucia Esposito (PCM-Conferenza Stato-Città).

Aprire 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

La Presidente propone di inserire al punto 5 dell'odg l'avvio della discussione su FSC 2024 come era stato concordato nella precedente riunione nella quale era stato rinviato. Pertanto, il nuovo ordine del giorno è il seguente:

1. Approvazione dell'ordine del giorno;
2. Comunicazioni;
3. Approvazione dei fabbisogni standard ai sensi dell'articolo 1, comma 449 lettera c) della legge n. 232 del 2016;
4. Approvazione delle capacità fiscali ai sensi dell'articolo 1, comma 449 lettera c) della legge n. 232 del 2016;

5. Avvio discussione su FSC 2024;
6. Varie ed eventuali.

Non essendovi obiezioni da parte dei componenti, l'ordine del giorno così integrato è approvato all'unanimità.

2) Comunicazioni

Non essendovi comunicazioni, né da parte della Presidente, né da parte dei componenti, si procede alla trattazione del successivo punto all'ordine del giorno.

3) **Approvazione dei fabbisogni standard ai sensi dell'articolo 1, comma 449 lettera c) della legge n. 232 del 2016**

La **Presidente** osserva che la nota metodologica e la proposta emendativa da parte dei rappresentanti dell'IFEL sono state tempestivamente inviate ai membri della Commissione. Prima di procedere all'approvazione dei fabbisogni, lascia la parola ai rappresentanti di SOSE per l'illustrazione degli aspetti tecnici.

Interviene il **dott. Stradiotto** rappresentando che la proposta emendativa propone di inserire all'interno della nota metodologica il termine fabbisogno monetario. Esprime notevoli perplessità al riguardo in quanto si è sempre ragionato per i fabbisogni in termini di coefficienti di riparto. Pertanto, esprime parere tecnico contrario anche perché la proposta emendativa evidenzerebbe, in modo improprio, la necessità di maggiori risorse per la funzione affari generali.

Interviene il **dott. Bilardo** ricordando che la procedura per l'aggiornamento e la revisione dei fabbisogni standard, come anche quella delle note metodologiche, sono verificate dal dipartimento della Ragioneria Generale dello Stato. La proposta emendativa fa desumere un maggior fabbisogno finanziario in presenza del quale non si può procedere alla bollinatura poiché suscettibile di creare oneri a carico della finanza pubblica.

Sulle obiezioni interviene il **dott. Ferri**, sottolineando che la definizione di fabbisogni è vaga e che questa si modifica a secondo della presenza o meno di risorse aggiuntive, come è accaduto con la revisione della funzione Servizi sociali, che è risultata funzionale all'incremento di risorse contestualmente adottato dal 2021. Per quanto riguarda la funzione affari generali, si è voluto segnalare, nella proposta emendativa, che il suo aumento di peso evidenzia un aumento di fabbisogno e a questo aumento non si può reagire riducendo

il peso delle altre funzioni. Senza la proposta emendativa, i rappresentanti dell'ANCI e dell'IFEL non sono intenzionati ad approvare la nota metodologica dei FaS.

La **Presidente** sintetizza quanto emerso dalla discussione. Le sembra che le considerazioni del dott. Ferri siano ragionevoli e che possano essere condivise in astratto. Tuttavia, quello che la Commissione è chiamata a fare nella seduta odierna è approvare dei coefficienti di riparto che andranno ad incidere sulla distribuzione di risorse già predeterminate.

Interviene il **prof. Porcelli**, osserva che il sistema dei fabbisogni standard non è un sistema vacuo solo perché non attribuisce risorse ulteriori in quanto i coefficienti di riparto che derivano dalla stima dei fabbisogni standard vengono usati per ripartire un fondo chiuso, così come previsto dalla normativa vigente. La stima dei fabbisogni standard non segue un approccio di tipo bottom up, ma si basa sulle entrate comunali, alle quali si aggiungono risorse statali definite in base ai vincoli generali di finanza pubblica. Per costruzione, quindi, l'aggiornamento dei fabbisogni standard, dovuto ad esempio ad alcuni cambiamenti metodologici, non segnala necessariamente la necessità di risorse aggiuntive. Tale aumento potrebbe essere associato a maggiori risorse se quel fabbisogno, tradotto in euro, mettesse in risalto nuove attività che non sono finanziate. Per evidenziare un eventuale sottofinanziamento, bisognerebbe seguire il ragionamento che era stato fatto per i servizi sociali comunali nel 2020 dove era stata evidenziata la necessità di risorse aggiuntive nell'ambito degli obiettivi di servizio. Bisognerebbe, quindi, confrontare la spesa storica e il fabbisogno monetario per evidenziare la necessità di maggiori risorse. Nel caso in oggetto, la nota metodologica non contiene nessuno di questi elementi, ma solo un aumento di peso, circostanza che si è verificata fisiologicamente in tutti gli aggiornamenti passati e che, in ogni caso, non ha mai dato adito a modifiche delle risorse complessive da perequare, perché a fronte dell'aumento di peso di una funzione altre vedono una riduzione.

Sulla questione, interviene il **dott. Ballanti** osservando che, storicamente, i fabbisogni standard sono stati rappresentati sempre in termini di coefficienti di riparto in nota metodologica. Osserva che i pesi delle funzioni non sono calcolati sulla spesa storica, ma sulla base del fabbisogno stimato e questo non è stato mai discusso e analizzato, in particolare sugli effetti della sterilizzazione e della normalizzazione delle variabili in fase di applicazione della metodologia. Se i pesi delle funzioni sono i fabbisogni standard stimati, questi fabbisogni vanno riportati in nota metodologica per una questione di trasparenza. Inoltre, il peso basato sul fabbisogno standard stimato è, a detta del dott. Ballanti, un errore metodologico, perché il fabbisogno standard monetario complessivo di una funzione potrebbe essere fortemente distorto a causa degli effetti della sterilizzazione e della normalizzazione delle variabili in fase di applicazione della metodologia.

Interviene il **prof. Giovanardi**, osservando che l'obiettivo della seduta è approvare dei coefficienti di riparto per ripartire delle risorse che sono date, quindi, all'interno del documento da approvare, non deve

apparire la necessità di maggiori risorse. Ad occuparsi delle eventuali maggiori risorse dovrebbe essere la politica. Ritiene che il confronto si stia tenendo in una sede non propria. Inoltre, rappresenta che nelle sedute precedenti era emerso il problema dell'uso del client che prendeva a riferimento le unità immobiliari, si è arrivati ad un compromesso su questo problema e adesso emerge il problema dell'emendamento e l'errore metodologico osservato dal dott. Ballanti. Se si procede in questa direzione, emergeranno ulteriori problemi. Crede, inoltre, che all'interno della Commissione si stia sviluppando un conflitto non solo tecnico, ma anche di tipo politico.

Interviene il **prof. Porcelli** osservando che il fatto che i pesi sono basati sul fabbisogno standard stimato fu deciso dalla COPAFF nel dicembre 2013, come risulta dalla nota metodologica riepilogativa prodotta a suo tempo. Il coefficiente di riparto finale risulta, quindi, dato dalla somma dei fabbisogni standard di tutte le funzioni rapportato al fabbisogno complessivo. Rappresenta che usare la spesa storica risulta non corretto e rinvia al contenuto della nota metodologica della COPAFF che avrà cura di far avere alla Presidente e ai membri della Commissione.

Sul punto interviene il **dott. Stradiotto**, rappresentando che per la funzione affari generali, l'uso del driver di riferimento che considera le unità immobiliari e il nuovo peso per la medesima funzione sarebbero stati, per i rappresentanti di SOSE, l'ideale. I rappresentanti dell'IFEL hanno preferito che il driver di riferimento fosse la popolazione e sono convinti che, da quando vi è stata l'attribuzione di risorse aggiuntive per la funzione sociale, i fabbisogni servono per attribuire maggiori risorse. Quindi concorda con il prof. Giovanardi che il problema è diventato di tipo politico e non è, pertanto, corretto caricare sulle questioni di natura tecnica questioni che hanno natura politica.

Interviene il **dott. Vignocchi**, osservando che il meccanismo di ponderazione poteva essere basato sui fabbisogni standard o sulla spesa storica. Dal momento che si sono presi a riferimento i fabbisogni per la ponderazione, questo deve essere esplicitato all'interno della nota metodologica. Chiede, inoltre, una tabella che faccia vedere cosa succede ai fabbisogni quando si modifica il peso della funzione affari generali e ritiene che occorra aver chiaro che non si è in presenza di un usuale aggiornamento dei pesi quanto del fatto che ci si è accorti che un peso del 70% non era corretto e che la convenzione usata era impropria. Per quanto riguarda la scelta della popolazione di riferimento come driver, non accetta che si pensi che i rappresentanti di SOSE hanno accontentato quelli dell'IFEL rispetto a tale scelta. Quanto illustrato circa gli immobili classificati come pertinenze, mostra inequivocabilmente l'inconsistenza e la debolezza della scelta alternativa. In altri termini la grandezza rappresentata dagli immobili non costituisce una metrica solida su cui basare la ripartizione di una funzione così importante come quella delle Funzioni generali.

Il **dott. Ballanti** interviene per proporre delle modifiche all'emendamento e arrivare ad una soluzione condivisa. Se il problema riguardasse l'uso del termine fabbisogno standard monetario, questo si potrebbe

sostituire con il termine valore atteso della funzione. Inoltre, all'interno della proposta emendativa, è anche presente una proiezione del peso della funzione affari generali che non fa giungere il peso immediatamente al 90%. Questo eviterebbe la brusca redistribuzione delle risorse.

La **Presidente** osserva che, per i tempi previsti della legge, non è questa la sede per mettere in discussione opzioni metodologiche di fondo convenute dieci anni or sono e, sinora, mai contestate o disattese. Auspica che, in futuro, i rappresentanti dell'IFEL e quelli di SOSE trovino il modo di confrontarsi sul tema e di proporre alla Commissione eventuali innovazioni metodologiche condivise. Nel frattempo, sollecita una sintesi sugli specifici profili oggi in discussione.

Il **dott. Stradiotto** interviene per mostrare ai componenti della Commissione le parti della proposta emendativa che andrebbero eliminate o modificate per giungere ad una soluzione condivisa. Occorre eliminare le parti dove si riporta che emerge un maggiore fabbisogno monetario per la funzione affari generali. Bisognerebbe rivedere anche la tabella A dell'emendamento. Infine, si dovrebbe anche riportare come è calcolata la spesa storica di riferimento. Con tali riformulazioni, i rappresentanti di SOSE non avrebbero difficoltà a dare il proprio assenso tecnico all'emendamento. Procedo pertanto ad inviare, seduta stante, la proposta di modifica alla dott.ssa Ustino e ai commissari.

Secondo il **dott. Vignocchi** inserire il riferimento alla spesa storica nella tabella, rende quest'ultima di difficile comprensione e non arricchisce la nota. Inoltre, sostituire il termine "valore di fabbisogno ottenuto" con "fabbisogno teorico" rende la dicitura ancora più astratta.

Il **prof. Porcelli** osserva che la definizione di fabbisogno standard teorico non è un termine nuovo, ma ampiamente presente nelle note metodologiche dei fabbisogni standard.

Il **dott. Ferri** osserva che i comuni hanno già perso circa 4 miliardi di euro in 20 mesi per effetto della dinamica dei prezzi e che i rappresentanti dell'IFEL non saranno mai concordi con il meccanismo orizzontale del finanziamento dei comuni all'interno di un fondo chiuso, che appare distante dallo schema costituzionale e sempre più inappropriato ed inefficiente in condizioni di contesto instabili. Concorda, tuttavia, con le modifiche proposte dal dott. Stradiotto sulla proposta emendativa, in quanto consente di dare almeno parziale evidenza del problema posto, e quindi esprime voto favorevole.

Anche il **dott. Bilardo** esprime voto favorevole sulla proposta emendativa così come modificata e in cui si rappresenta che il nuovo peso della funzione affari generali incide solo sul riparto.

La **Presidente** chiede se ci sono interventi dissenzienti rispetto all'emendamento riformulato. Non essendovi ulteriori interventi, porta in approvazione la nota metodologica sui fabbisogni standard con l'emendamento riformulato.

La Presidente chiede se vi sono contrari e/o astenuti; non essendovene la nota è approvata all'unanimità.

4) Approvazione delle capacità fiscali ai sensi dell'articolo 1, comma 449 lettera c) della legge n. 232 del 2016

La **Presidente** dà la parola al dott. Carotenuto per l'illustrazione delle slides sulla stima della capacità fiscale 2024 dei Comuni delle RSO (slides allegate).

Interviene il **dott. Carotenuto** rappresentando che, rispetto a quanto illustrato nella precedente seduta della Commissione, sono intervenute delle modifiche sulla stima dei proventi da mensa e quindi sulla nota metodologica. I proventi da mensa si stimano attraverso l'incidenza del fabbisogno da mensa sul totale dei fabbisogni standard ed essendo stata modificata la stima dei fabbisogni standard è stato necessario aggiornare anche la valutazione dei proventi da mensa. Il valore dei proventi da mensa è stimato in circa 310 milioni di euro mentre, come già anticipato la scorsa seduta non si aggiorna il calcolo della compartecipazione mediana: si ha una variazione di circa 4 milioni di euro di tale componente, rispetto alla stima della CF 2023. La nuova capacità fiscale 2024 senza rifiuti è pari a circa 19,1 miliardi di euro con una variazione positiva di circa 130 mila euro in più rispetto alla capacità fiscale utilizzata per il riparto del FSC 2023. Le variazioni dei coefficienti di riparto 2024-2023 della capacità fiscale sono contenute per il fatto che l'aggiornamento è a metodologia invariata.

La **Presidente** chiede se ci sono interventi.

Il **dott. Ferri** interviene osservando che questo aggiornamento della capacità fiscale riguarda solo i dati. I rappresentanti di IFEL danno l'assenso tecnico su quanto illustrato dal dott. Carotenuto.

La **Presidente** pone in approvazione la nota metodologica sull'aggiornamento a metodologia invariata della capacità fiscale 2024 dei comuni delle RSO.

Non essendovi contrari e/o astenuti, la nota è approvata all'unanimità.

5) Avvio discussione su FSC 2024

La **Presidente** dà la parola al dott. Carotenuto, che interviene illustrando le slides sul FSC 2024 (slides allegate). Il FSC 2024 viene ripartito per una quota pari al 42,5% sulla base delle risorse storiche, mentre per

una quota pari al 52,5 % sulla base alla differenza tra capacità fiscali e fabbisogni standard. Il target perequativo è al 75%, mentre la percentuale standard è al 70%. La dotazione finale del FSC 2024 è data dalla compensazione minori introiti IMU-TASI derivanti dalla modifiche normative, dall'introduzione di ulteriori quote compensative (rettifiche ristori IMU-TASI anni precedenti), dall'applicazione dei correttivi di cui ai commi 450 e 449 d-bis (25 milioni di euro) della legge n. 232/2016, dal riparto del contributo di 5,5 milioni di euro a favore dei comuni fino a 5000 abitanti, dal riparto del contributo di 345.923 milioni di euro finalizzato al finanziamento e allo sviluppo dei servizi sociali comunali, dal riparto del contributo di 560 milioni di euro (d-quater) e dallo storno dell'accantonamento per le correzioni puntuali (7 milioni di euro).

Si è ritenuto di scomporre l'effetto dei comuni che "guadagnano" e di quelli che "perdono" dopo l'applicazione dei correttivi e prima delle risorse attribuite per il potenziamento dei servizi sociali. Nel complesso per effetto dei criteri perequativi si spostano 150 milioni di euro tra gli enti interessati. In termini di variazioni pro-capite FSC 2023-2024, si nota che i comuni nelle classi dimensionali minori sono quelli che guadagnano, mentre i comuni grandi registrano una riduzione di risorse, seppur contenuta.

Sono state ipotizzate due soluzioni per ripartire i 560 milioni di euro, ovvero delle risorse aggiuntive previste dalla lettera d-quater), da proporre ai componenti della Commissione: la prima (ipotesi A) prevede il riparto di tali risorse aggiuntive prima delle risorse previste per il sociale, mentre la seconda (ipotesi B) prevede di calcolare il riparto delle stesse risorse aggiuntive dopo l'attribuzione delle risorse previste per il sociale, in maniera analoga a quanto fatto l'anno scorso. La differenza tra le due ipotesi è che l'ipotesi B attribuisce una quota maggiore (circa 27 milioni) a ristoro del taglio del decreto-legge n. 66/2014. Per quanto riguarda le risorse attribuite alle RSS, queste vanno solo a riduzione delle risorse previste dal D.L. n. 66/2014.

Il **dott. Ferri** osserva che si stanno tralasciando le rettifiche puntuali e chiede se si ritiene possibile lavorare separatamente sul fondo accantonato 2023 e reintegrare poi sul fondo 2025 le variazioni disposte, auspicando questa soluzione. Infine, segnala che le risorse attribuite per il potenziamento dei servizi sociali aiutano a diminuire la differenza di 27 milioni di euro circa per la variazione della dotazione finale FSC 2023 con il FSC 2024. Pertanto, caldeggia per l'ipotesi B mostrata. Un'ulteriore ipotesi è poi quella che deciderà il Parlamento in merito alla segregazione dei fondi incentivanti, segregazione che partirà dall'anno 2025 che sarà quindi un anno molto critico. Tuttavia, sotto il profilo pratico sembra che, nell'ambito di questo processo di segregazione, il Governo abbia deciso di trattare i fondi per il potenziamento dei servizi sociali allo stesso modo di quelli per gli asili nido e per il trasporto degli studenti disabili. Questo elemento appare critico. E' Infatti noto che le risorse per il sociale sono attribuite, in base ai nuovi coefficienti del sociale e con finalità di equalizzazione dei servizi, a tutti i comuni, non solo a quelli considerati in carenza di servizio.

Segnala che portare fuori dal FSC le risorse attribuite per il sociale costituisce una questione molto delicata per gli equilibri complessivi del FSC. Tale questione andrà anche ad influire la scelta tra le ipotesi A e B, proposte dal dott. Carotenuto. Da quando si è pronunciata la Corte costituzionale con la sentenza n. 71 del 2023, il dott. Ferri fa presente di aver richiamato più volte in CTFS che le risorse per il potenziamento dei servizi sociali funzionano in maniera diversa rispetto a quelle per il potenziamento del servizio asili nido e del trasporto scolastico alunni con disabilità e meriterebbero pertanto un trattamento specifico.

Interviene il **dott. Bilardo** che, nel comprendere le preoccupazioni del dott. Ferri, segnala che la discussione sulle risorse del sociale potrà essere adeguatamente affrontata in sede parlamentare, e per ora, la scelta è di trattare tali risorse alla stregua di quelle attribuite per il potenziamento del servizio asili nido e di quello per il trasporto scolastico alunni con disabilità.

Sulla questione interviene il **dott. Stradiotto**, osservando che, già a partire dal 2024, si potrebbero togliere le risorse del sociale dal FSC dal momento che i correttivi e le risorse a reintegro del taglio disposto dal decreto-legge n.66 del 2014 permettono di non produrre traumi finanziari per i comuni nel prossimo anno.

La **Presidente** chiede al dott. Ferri, qualora intendesse preannunciare un voto non favorevole dell'ANCI sulla delibera che verrà messa all'ordine del giorno nella prossima seduta della Commissione, di chiarire le sue motivazioni.

Il **dott. Ferri** replica facendo presente le seguenti ragioni.

Una prima motivazione è contenuta nella discussione fatta in relazione all'aggiornamento dei fabbisogni della funzione affari generali, e cioè che il meccanismo perequativo attuale si regge unicamente sulle risorse aggiuntive, pari a circa 560 milioni di euro, messe a disposizione dal sistema comunale per effetto del progressivo reintegro (dal 2020 al 2024) delle risorse a suo tempo tagliate con il dl n.66/2014, come indicato dalla norma che disciplina il FSC (in particolare, lett. d-quater), co. 449, art. 1, l. 232/2016). Tale verticalizzazione impropria dell'FSC ha permesso al sistema stesso di funzionare: non si può risolvere il tema della verticalità senza le risorse aggiuntive! Nella situazione attuale, appare più conveniente usare i 27 milioni di euro in più a copertura del taglio disposto dal D.L. 66/2014, ma nel merito questo utilizzo sarebbe sbagliato dal momento che non i fondi del sociale sono sì correlati agli obiettivi di servizio, ma sono effettivamente vincolati solo per quella parte dei comuni con spesa inferiore al valore monetario dei fabbisogni standard dei servizi sociali.. Questo perché di fatto lo schema di incentivazione monitorato sul sociale agisce virtualmente per tutti, ma vincola solo una parte degli enti. Pertanto, per considerare le risorse del sociale vincolate si dovrebbe trovare per tutti un vincolo preciso. Quindi ritiene che al momento tali risorse non sono da considerare del tutto vincolate come quelle degli asili nido, e la situazione va affrontata con molta attenzione.

La **Presidente** prende atto.

6) Varie ed eventuali

La **Presidente** propone di riflettere sull'opportunità di individuare, ove possibile, un cronoprogramma dei lavori della Commissione in modo da calendarizzare le riunioni e rendere, per tempo, edotti i membri della stessa. La Presidente toglie, poi, la seduta alle ore 17:30.