

COMMISSIONE TECNICA PER I FABBISOGNI STANDARD

VERBALE N. 18

Il giorno 5 del mese di aprile dell'anno 2017 alle ore 9,30 presso la sala 0222 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, designato dal Presidente del Consiglio dei Ministri), dott. Salvatore Bilardo (MEF RGS), dott.ssa Veronica Nicotra (ANCI), dott. Andrea Ferri (IFEL), dott. Rocco Aprile (MEF RGS) e dott. Antonello Turturiello (Regione Lombardia).

Sono presenti i seguenti membri supplenti: dott. Marco Manzo (MEF Dip. Finanze), dott. Massimo Tatarelli (MinInterno) e dott.ssa Larysa Minzyuk (IFEL). Sono altresì presenti i seguenti esperti esterni: dott.ssa Cristina Equizzi, dott. Francesco Porcelli e dott. Marco Stradiotto (SOSE) e dott. Cesare Vignocchi (IFEL). Sono presenti inoltre la dott.ssa Anna Maria Ustino (MEF RGS) e il dott. Marco Carotenuto (MEF Dip. Finanze).

Aprire la seduta il Presidente, prof. Marattin, ricordando che in occasione della riunione in Conferenza Stato città dedicata al FSC 2016, una parte dell'accordo complessivo prevedeva di dedicare una seduta di approfondimento della Commissione tecnica per i fabbisogni standard al tema della perequazione - sebbene tale materia non sia contemplata tra quelle affidate dalla normativa vigente alla CTFS - e, a tale scopo, è stato richiesto ad ANCI di predisporre una memoria in tal senso. Passa quindi la parola al dott. Ferri invitandolo ad introdurre lo studio in questione.

Il dott. Ferri inizia la sua esposizione richiamando l'accordo con il Governo rispetto all'analisi degli aspetti perequativi ed evidenziando la mancanza di chiarezza circa lo scenario sul quale sono destinate ad impattare le decisioni. L'esigenza è quella di verificare con il dettaglio adeguato ed eventualmente attenuare alcuni effetti negativi delle modalità perequative adottate, sulla base di un'analisi organica degli effetti a regime. Va considerato che i fabbisogni standard si sono rivelati superiori alla capacità fiscale in termini di valori monetari complessivi e ciò contribuisce a determinare in taluni casi forti squilibri; non è mai stata attuata, ad esempio, la perequazione del gap infrastrutturale prevista dalla legge 42, sebbene la sottodotazione di servizi in aree importanti del Paese sia un punto da non sottovalutare. Ferri indica, tra i rischi del sistema attivato dal 2015 una "relativizzazione" dei fabbisogni rispetto a una quota prestabilita (e decrescente) di risorse, essendo venuto meno l'obiettivo dell'ancoraggio alle funzioni fondamentali - che peraltro sono state superate nel tempo: mai completamente determinate per legge e - sempre in regime di provvisorietà - modificate occasionalmente.

Inoltre, secondo Ferri non va sottaciuto che la legge delega 42/2009 prevedeva un finanziamento verticale della perequazione (dunque attraverso finanziamenti statali) mentre nel biennio 2012-2013 tale orientamento è stato completamente travolto e, a partire dal 2015, il fondo di solidarietà comunale è alimentato dalle sole risorse provenienti dai Comuni (trattenute IMU), di cui una parte resta addirittura trattenuta dallo Stato. Il dott. Ferri continua il suo intervento evidenziando alcuni aspetti cruciali dello studio presentato, sottolineando in particolare che, analizzando gli effetti delle regole adottate, si è constatato che la perequazione penalizza fortemente i Comuni fino ai mille abitanti (e questa può essere considerata una scelta politica - peraltro opaca e inadatta a perseguire l'obiettivo -finalizzata a spingerli

verso l'aggregazione) mentre i Comuni di media dimensione (dai 5000 ai 60.000 abitanti) guadagnano certamente, quanto meno nel centro sud.

Il dott. Ferri passa la parola alla dott.ssa Minzyuk, la quale descrive in modo più dettagliato gli effetti redistributivi del riparto FSC 2017 rispetto all'allocazione storica evidenziando le differenziazioni secondo l'appartenenza geografica e la dimensione dei comuni: il riparto perequativo FSC 2017 favorisce in media i comuni di media dimensione rispetto ai comuni piccoli e quelli molto grandi; nel caso dei comuni del Sud il riparto perequativo lascia complessivamente invariata la quantità delle risorse rispetto allo storico (le perdite dei trasferimenti a carico dei grandi comuni del Sud come, ad esempio, Bari, Napoli, Salerno e altri, sono compensate dal corrispondente guadagno dei comuni medi nell'area di riferimento). Commentando il caso della regione Lazio, che risulta particolarmente favorita dalla perequazione, principalmente a causa del miglioramento del trasferimento FSC del comune di Roma, il dott. Ferri evidenzia che Roma, in base alla modalità perequativa del FSC 2017, assorbe della redistribuzione positiva complessiva, pari al 271 mln, circa il 22%; mentre il dott. Vignocchi ribadisce che perdono molto i Comuni piccoli e piccolissimi (circa 17 euro pro capite). In generale l'aggravio procapite di chi perde dalla redistribuzione è più sostenuto del guadagno procapite dei comuni che ricevono le risorse aggiuntive rispetto allo storico.

La dott.ssa Minzyuk riprende il suo intervento illustrando le slide relative ai correttivi adottati nel 2016 e 2017 ai trasferimenti del Fondo di solidarietà comunale per attenuare gli effetti redistributivi particolarmente significativi, concentrandosi sul correttivo del 2017. La dott.ssa osserva che il meccanismo applicato al FSC 2017 è a suo giudizio poco trasparente. Il dott. Vignocchi asserisce che rispetto allo scorso anno la numerosità delle correzioni risulta dimezzata e il range di variazione dei trasferimenti FSC rispetto allo storico risulta un po' più ampio. Inoltre, dato che il correttivo progettato per il 2017 è molto più articolato e suddiviso in due step, si creano discontinuità nel meccanismo di attenuazione degli effetti redistributivi, nel passaggio tra il 2016 e il 2017. A questo proposito evidenzia, inoltre, la difficoltà di giustificare a tutti quei Comuni che (prima dell'applicazione del correttivo) si trovano nella stessa situazione rispetto allo "storico", le variazioni sostanziali delle risorse a loro disposizione per effetto di un cambiamento della metodologia adottata circa l'attenuazione degli effetti redistributivi. Il dott. Ferri aggiunge che inevitabilmente quando si cambiano le regole può verificarsi una maggiore erraticità.

La dott.ssa Minzyuk riprende il suo intervento illustrando le slide relative al tema di instabilità del riparto perequativo rispetto all'aggiornamento dei fabbisogni e delle capacità fiscali. Durante la presentazione sull'argomento sono mostrati i risultati della simulazione dei riparti FSC integralmente perequativi, utilizzando i fabbisogni e le capacità fiscali standard del 2015, 2016 e 2017. Commentando la figura n. 8 dell'elaborato ANCI/IFEL. Il dott. Vignocchi conclude che emerge un problema rispetto alla capacità di prevedere l'andamento dei trasferimenti perequativi dell'anno successivo e ciò rende più complicata l'attività di programmazione per i Comuni.

Il dott. Porcelli evidenzia le variazioni analizzate sono quelle degli effetti a regime che si verificheranno nel 2021 alla fine del periodo di transizione e il dott. Stradiotto aggiunge che c'è comunque un miglioramento del livello perequativo. Ferri osserva che, rispetto a tali cambiamenti, non si dovrebbe intervenire sugli enti che stanno intorno allo zero mentre si dovrebbe operare su quelli che presentano i valori più distanti.

Il prof. Marattin si dice perplesso dalle osservazioni che precedono in quanto il retrospensiero che si evince da esse è che il meccanismo perequativo dovrebbe minimizzare i cambiamenti; in merito, il dott.

Ferri risponde che occorre frenare l'instabilità del sistema ma il prof. Marattin replica che in legge di stabilità è stato introdotto un meccanismo che mitiga tale rischio.

La dott.ssa Nicotra osserva che l'obiettivo della perequazione è da tutti condiviso ma i dubbi di ANCI sono incentrati sul tema dei fondamentali che la legge prevede, ossia se sono stati completamente rispettati i paletti normativi. Ciò in quanto vi è stato il blocco della capacità fiscale – che era una gamba – e anche le funzioni fondamentali sono cambiate. Occorre pertanto, a suo giudizio, riprendere con maggiore precisione ed incisività il tema delle effettive funzioni fondamentali dei comuni, sulle quali vanno commisurate le capacità di finanziamento. Tanto più considerando che il sistema perequativo viene ormai interamente sostenuto dalle risorse del comparto, senza alcun contributo statale

Il dott. Bilardo interviene per rappresentare che non condivide tale interpretazione, affermando che la legge n. 42 non prevede oneri a carico della finanza pubblica in materia di fondo perequativo; in altri termini, non è condivisibile una lettura delle disposizioni in parola che pongano a carico della fiscalità generale la perequazione.

Il dott. Aprile interviene osservando che le criticità evidenziate in merito all'entità delle variazioni e l'instabilità della perequazione devono essere affrontate confrontando le variazioni stesse con i livelli di partenza: il meccanismo di perequazione sembra in effetti inadeguato, non tanto per l'entità delle variazioni, in alcuni casi particolarmente pronunciate, ma piuttosto per il tipo di correttivo, che sembra altalenante e non giustificato sotto il profilo perequativo. Infatti, se la variazione è giustificata dalla necessità di raggiungere un dato obiettivo perequativo allora va applicata anche se di dimensioni rilevanti; al più, in questo caso sarà importante verificare i tempi in cui è possibile effettuarla. In altri termini, l'analisi dovrebbe essere rivolta principalmente a valutare se la variazione va nel senso voluto, ovvero se consente di raggiungere l'obiettivo perequativo prefissato, piuttosto che sull'entità della variazione stessa. In realtà le successive variazioni interagiscono in modo endogeno e non coordinato esasperando il malfunzionamento del meccanismo; pertanto sarebbe preferibile limitarsi ad agire sui tempi, allungandoli all'occorrenza quanto basta per raggiungere l'obiettivo.

Il dott. Porcelli concorda con l'analisi del dott. Aprile e afferma che il sistema attualmente adottato è più equo ed ha meno bisogno di correttivi.

Il dott. Manzo interviene affermando che l'errore sta nel benchmark, in quanto la penalizzazione di alcuni Comuni, piccoli o grandi, spesso deriva dalla comparazione con uno storico sbagliato perché troppo favorevole e generoso, pertanto il sistema dovrebbe tenerne conto.

La dott.ssa Minzyuk conclude la presentazione con le slide dedicate al tema di riallocazione della ricchezza comunale nei riparti storico e perequativo. Si illustrano i risultati delle stime econometriche dei modelli concernenti rispettivamente il riparto storico, perequativo con il target del 45,8% e perequativo con il target del 100% delle capacità fiscali comunali. Sull'argomento il dott. Vignocchi commenta i risultati evidenziando che a regime pare si stia passando ad un sistema che redistribuisce meno ma secondo una logica chiara, mentre nel sistema che si è ereditato si redistribuiva molto ma in modo disordinato.

Il dott. Stradiotto osserva che il lavoro di IFEL si è concentrato molto su correttore statistico e sull'ammortizzatore, considerato che l'obiettivo è quello di superare la spesa storica non è detto che sia sempre positivo correggere gli scostamenti. L'ammortizzatore statistico applicato al FSC 2017 assolve al ruolo di ammortizzare gli effetti perequativi senza modificare nella sostanza la perequazione, infatti, per gli enti dove agisce viene solamente allungato il periodo di entrata a regime. Il correttore applicato nel 2016

agiva in modo completamente diverso e poteva configurarsi come una vera e propria norma di salvaguardia. Invece di concentrarsi sui meccanismi di correzione o di ammortizzazione, agendo a valle del sistema perequativo, varrebbe la pena di concentrarsi di più nella fase di stima dei fabbisogni standard e della stima della capacità fiscale al fine di cogliere sempre di più e meglio le diverse peculiarità dei vari enti. I fabbisogni standard approvati dalla CTFS il settembre 2016 hanno molto migliorato le stime precedenti, sono state colte meglio alcune peculiarità dei comuni turistici e dei piccoli comuni. Evidenzia il problema delle località turistiche, che hanno funzioni fondamentali uguali a quelle degli altri comuni a fronte di esigenze diverse e ulteriori (ad es. un diverso e più accurato arredo urbano e la necessità di fornire servizi aggiuntivi per lo sport e il tempo libero), servizi ulteriori che generano maggiore attrattività e conseguentemente maggiori entrate fiscali (in particolare dalle seconde case). Quindi dal lato spesa questo maggiore fabbisogno non viene computato completamente, in quanto riguarda funzioni non fondamentali, mentre, sul lato della capacità fiscale, la maggiore entrata viene computata completamente. Il dott. Stradiotto sostiene che ha ragione il dott. Bilardo nel sostenere che la Legge delega 42/2009 prevedeva, con riferimento alla perequazione, l'invarianza dei saldi di finanza pubblica, tuttavia non può essere sottaciuto che, a seguito dell'introduzione dell'IMU e della riduzione dei trasferimenti, si è di fatto modificato il modello di perequazione che da verticale è diventata orizzontale. Riferisce che SOSE ha provato a fare delle proiezioni degli effetti della perequazione inserendo nel meccanismo sia le risorse relative al rimborso dell'IMU e sia la riduzione delle risorse prevista dal D.L. 95 e dal D.L. 66, invece di farlo a valle come avviene con il sistema attuale, con queste applicazioni la perequazione risulterebbe troppo squilibrata a favore dei comuni di alcune realtà regionali dove le rendite catastali risultano essere molto basse. Mentre le prove fatte tenendo in considerazione dei LEP di riferimento minimo per la parte di asilo nido, tenendo in considerazione una capacità fiscale proporzionata alla revisione delle rendite catastali (basata sui valori OMI) e inoltre considerando i trasferimenti senza vincolo di destinazione di cui beneficiano alcuni comuni migliorano in modo sostanziale il meccanismo perequativo. Stradiotto conclude sostenendo che per la stima dei fabbisogni standard di province e città metropolitane vi è la necessità di un raccordo delle evoluzioni normative al fine di definire quali siano le reali funzioni fondamentali dei diversi enti.

Il dott. Ferri concorda con l'osservazione di Stradiotto e aggiunge che il problema più generale che sta sempre più emergendo è il venir meno dei fondamentali dell'assetto disegnato con la legge 42 e che il sistema fiscale vigente è inadatto per la finanza locale.

Il prof. Marattin sollecita proposte operative e contributi ulteriori sul tema.

Il dott. Ferri vuole aggiungere una considerazione sui Comuni turistici, dicendo che occorre uscire da una certa retorica, in quanto il tema è stato ampiamente trattato nelle modifiche intervenute tra il 2016 e il 2017. L'analisi condotta da IFEL mostra che rispetto al modello attuato nel 2015 c'è una generale tendenza alla convergenza su valori di correzione negativa significativamente più moderati, ad eccezione di qualche caso isolato di enti turistici di dimensione medio-grande. Peraltro, non si può immaginare che i Comuni sotto i mille abitanti debbano "imparare la lezione", cioè adeguarsi alle minori risorse e possibilmente andare verso l'aggregazione, mentre per i Comuni turistici nulla deve cambiare. Il contesto di restrizione finanziaria riguarda purtroppo tutti gli enti. Il tema dei Comuni turistici è esattamente quello degli asili nido, nel senso che non è risolvibile con nuovi metodi di perequazione, ma con politiche di settore per lo sviluppo territoriale e l'attrattività turistica locale e queste risposte le può dare solo la politica.

Il Presidente alle ore 11.30, dichiara chiusa la riunione.