

COMMISSIONE TECNICA PER I FABBISOGNI STANDARD

VERBALE N. 95

Il giorno 5, del mese di luglio, dell'anno 2022, alle ore 11:00 in modalità videoconferenza si è riunita, a seguito di regolare convocazione, la Commissione tecnica per i fabbisogni standard.

Alla riunione sono presenti i seguenti membri effettivi: prof. Alberto Zanardi (Presidente), dott. Andrea Ferri (ANCI/IFEL), dott. Antonio Colaianni (Min. Interno), prof.ssa Floriana Cerniglia (PCM-Dip. Affari Regionali), On. Paolo Russo (Min. per il Sud), il dott. Piero Antonelli (UPI) e il dott. Salvatore Bilardo (MEF-RGS).

Sono presenti i seguenti membri supplenti: dott. Costanzo D'Ascenzo e dott. Massimo Zeppieri (MEF-RGS), il dott. Ivo Rossi (PCM) e la dott.ssa Luisa Gottardi (UPI).

Sono, altresì, presenti i seguenti esperti esterni: dott. Cesare Vignocchi, dott.ssa Claudia Peiti, dott. Danilo Ballanti, dott. Massimo Nutini e dott.ssa Gastaldi (ANCI/IFEL), dott. Francesco Porcelli (Università di Bari), dott. Marco Stradiotto, dott.ssa Cristina Equizzi, dott.ssa Larysa Minzyuk e dott. Roberto Dispotico (SOSE).

Sono presenti, inoltre: dott.ssa Anna Maria Ustino (MEF- RGS), dott.ssa Antonietta Fortini (MEF-RGS), dott. Francesco Nazzaro (MEF), dott. Marco Carotenuto (MEF- DF), dott. Danilo Carullo (MEF-DF), dott. Onelio Pignatti (Regione Emilia-Romagna), dott.ssa Anna Rita Cillo e dott. Fabrizio Formicola (Ministero per le disabilità), dott.ssa Marcella Castronovo (PCM) e dott.ssa Giovanna Messina (Banca d'Italia).

Il **Presidente** apre la seduta che si svolgerà secondo i seguenti punti previsti all'ordine del giorno:

- 1) Approvazione del verbale della seduta precedente;
- 2) Deliberazione del parere sugli schemi di decreto in materia di assistenza all'autonomia e alla comunicazione degli alunni con disabilità (l. 234/2021 art. 1 c. 592);
- 3) Approvazione della Nota metodologica su obiettivi di servizio per i servizi sociali e modalità di monitoraggio e di rendicontazione e delle risorse aggiuntive per i Comuni delle RSO - Anno 2022;
- 4) Varie ed eventuali.

1) Approvazione del verbale della seduta precedente

Il **Presidente** pone in approvazione il verbale n. 94 del 16 maggio 2022 che, non essendoci contrari o astenuti, è approvato all'unanimità.

2) Deliberazione del parere sugli schemi di decreto in materia di assistenza all'autonomia e alla comunicazione degli alunni con disabilità (l. 234/2021 art. 1 c. 592)

Il **Presidente** rammenta che per la prima volta la Commissione si confronta con il compito, previsto dall'articolo 1, comma 592, della legge n. 234 del 2021, di esprimere un parere preventivo sugli schemi di decreto predisposti dai Ministeri competenti per il riparto delle risorse attenenti le funzioni fondamentali degli enti territoriali correlate con i LEP, con i fabbisogni e con i costi standard.

Nella seduta odierna, la Commissione si esprimerà sui seguenti schemi di decreto:

- a) lo schema di decreto del Ministro per le disabilità e del Ministro per gli affari regionali e le autonomie recante il riparto del contributo di 100 milioni di euro, per l'anno 2022, in favore delle Regioni, delle Province e delle Città Metropolitane, che esercitano le funzioni relative all'assistenza per l'autonomia e la comunicazione personale degli alunni degli istituti di istruzione secondaria di secondo grado con disabilità fisiche o sensoriali;
- b) lo schema di decreto del Ministro dell'interno e del Ministro per le disabilità, di concerto con i Ministri dell'istruzione e dell'economia e delle finanze, recante il riparto di 100 milioni di euro, per l'anno 2022, in favore dei Comuni che esercitano effettivamente le funzioni relative all'assistenza per l'autonomia e la comunicazione personale degli alunni con disabilità fisiche o sensoriali di cui all'art. 13, comma 3, della legge 5 febbraio 1992, n. 104.

Il **dott. Ferri** comunica la partecipazione del dott. Nutini, esperto ANCI per le politiche sociali e per l'istruzione, e la dott.ssa Gastaldi, esperta ANCI per la scuola.

Il **Presidente**, nell'illustrare il testo predisposto per il parere congiunto su entrambi gli schemi di decreto (Cfr. Allegato), ritiene che ci siano le condizioni per deliberare un parere favorevole ma con una serie di rilievi e osservazioni.

Interviene il **dott. Bilardo**, condivide le perplessità di merito rappresentate dal Presidente e segnala sullo schema di decreto a) un problema di ordine giuridico riguardante l'esclusione dei territori delle Autonomie speciali dal riparto delle risorse. In particolare, dal perimetro dei beneficiari sarebbe esclusa, tra le altre, anche la Regione Friuli-Venezia Giulia. L'ultimo comma dell'articolo 51 dello Statuto di questa Regione, introdotto dalla legge di bilancio 2022, stabilisce in maniera esplicita che le assegnazioni di risorse in favore della generalità delle Province, potenzialmente destinate anche ai territori delle ex province del Friuli-Venezia Giulia, siano disposte in favore della Regione. Pertanto, esprime perplessità sul decreto per l'esclusione dal riparto in vigore dell'articolo 51 della legge costituzionale del Friuli ed anche perché le risorse in esame sono finalizzate a garantire i LEP.

Infine, segnala, un'incongruenza di fondo tra i due decreti allorché i beneficiari delle risorse dello schema b) sono anche i comuni appartenenti alle Regioni di Sicilia, Sardegna e del Friuli-Venezia Giulia, mentre nello schema a) i beneficiari sono solo le Province delle Regioni a Statuto Ordinario (RSO d'ora in avanti).

Il **dott. Formicola** sottolinea preliminarmente l'importanza di aver ottenuto con la legge di bilancio per il 2022, un fondo di 200 milioni di euro da ripartire per i due comparti (comuni e Province). Inoltre, chiarisce che la volontà politica è quella di prevedere espliciti obiettivi di servizio

nei decreti e corrispondentemente un meccanismo di rendicontazione. A legislazione vigente, però, la norma non ha definito i LEP e gli obiettivi di servizio e pertanto il criterio di riparto applicato negli schemi di decreto è la spesa sostenuta da ciascun comparto. Esprime la massima disponibilità, a partire dalla prossima annualità, a modificare il criterio di riparto, definendo gli obiettivi di servizio e prevedendo un meccanismo di monitoraggio.

Il **Presidente** eccepisce che anche nel caso del trasporto degli alunni con disabilità i LEP non sono stati normati e tuttavia si è ritenuto opportuno introdurre per il riparto delle risorse stanziato dalla legge di bilancio per il 2022 un meccanismo di determinazioni degli obiettivi di servizio per ciascun comune.

Interviene la prof.ssa **Cerniglia** che reputa come, a suo avviso, l'oggetto dei decreti sia strettamente correlato con i LEP.

Di diverso avviso è il **dott. Ferri** il quale, pur convenendo con il parere favorevole espresso sugli schemi di decreto, non ritiene che l'ambito dei due schemi sia riconducibile ai LEP. I bisogni riferiti a questi servizi devono essere soddisfatti integralmente, poiché i soggetti a cui sono indirizzate le risorse costituiscono una minoranza in particolare stato di bisogno che, in mancanza di sostegno, non può godere di diritti essenziali, quale quello riguardante l'istruzione. Il sistema degli obiettivi di servizio che è stato costruito nel caso dei servizi di trasporto per gli alunni con disabilità trova la sua giustificazione nel fatto che la normativa non fissa per quell'ambito un LEP e non è tuttora chiara quale sia la platea dei destinatari (gli studenti con disabilità tali da ostacolare la capacità motoria). Anche in questo caso, una volta individuata la platea in modo puntuale, varrà il criterio dell'integrale assicurazione del servizio di trasporto. In altri casi è invece possibile individuare un livello "essenziale" quale livello minimo non violabile, nell'ambito di un sistema che può comportare differenze nella quantità e qualità del servizio, a seconda delle diverse scelte e capacità economiche locali.

Il **Presidente** concorda sulla necessità del finanziamento integrale di questo servizio, ma il decisore politico può anche stabilire che il LEP della copertura integrale sia da raggiungere compatibilmente con le risorse disponibili.

Interviene il **dott. Antonelli** che concorda sul parere favorevole e dichiara che l'opportunità per il futuro di porsi l'obiettivo di perfezionare i due decreti, definendo obiettivi di servizio il monitoraggio. Ricorda inoltre che, dal punto di vista ordinamentale, l'articolo 89, comma 1, della legge n. 56 del 2014 recava il riordino delle funzioni non fondamentali in capo alle Regioni. Successivamente, il comma 947, dell'articolo 1, della legge di stabilità 2016, ha previsto che le funzioni non fondamentali fossero attribuite alle Regioni, oppure alle Province se la legge regionale lo avesse specificamente previsto. Su tale impianto normativo è stato costruito il meccanismo di finanziamento oggetto dello schema di decreto a) (precedentemente 70 milioni di euro poi incrementati agli attuali 100 milioni): le risorse sono state assegnate esclusivamente alle RSO perché la norma riguardava specificamente queste ultime e non le Regioni a Statuto Speciale (RSS). Pertanto, secondo il **dott. Antonelli**, il secondo rilievo presente nel parere relativo allo schema di decreto a) va contestualizzato alla luce della legge n. 56 del 2014, il che giustifica l'esclusione delle

RSS. In futuro, l'UPI lavorerà sulle prossime annualità di attribuzione del fondo con l'obiettivo di individuare un meccanismo di riparto basato sugli obiettivi di servizio e su una programmazione pluriennale delle risorse. Conclude preannunciando che l'UPI esprimerà l'intesa sullo schema di decreto a) in sede di Conferenza unificata.

Il **dott. Bilardo** condivide gli interventi che si sono susseguiti ma ritiene che il problema della legittimità della limitazione alle RSO sia stato affrontato dal dott. Antonelli soltanto in una prospettiva storico-sistemica. La Ragioneria Generale dello Stato non ha intenzione di bloccare il provvedimento, ma osserva che tale argomentazione di tipo formale dovrà essere ritenuta condivisibile dai vari uffici legislativi. Si deve prendere atto che, fatta questa scelta, nel futuro si escluderanno i territori di Sicilia, Sardegna e Friuli-Venezia Giulia e rappresenta di non essere del tutto convinto della correttezza di tale esclusione. Si domanda se tale tema sia stato sollevato anche nelle riunioni delle Conferenze delle Regioni ovvero se sia stato posto solo dal Ministero dell'economia e delle finanze. Ricorda, infine, che è necessario avviare gli incontri con le Autonomie Speciali per dare attuazione agli accordi che prevedono la rilevazione dei fabbisogni standard anche nei loro territori.

Il **dott. Formicola** in merito alla questione del riparto delle risorse a favore delle Province delle RSS, nel condividere quanto espresso dal dott. Antonelli, rappresenta che il punto era stato sollevato lo scorso anno, in sede di Conferenza unificata, ove le RSS chiedevano di costituire un tavolo politico per essere ammesse al riparto. A legislazione vigente, però, senza una apposita modifica normativa, le RSS non sono comprese nel riparto. Inoltre, negli ultimi quattro anni non sono stati presentati ricorsi da parte delle Regioni escluse. Per il futuro, l'intenzione è quella di modificare la norma, già a partire dalla prossima legge di bilancio, per ricomprendere le RSS, prevedendo un incremento delle risorse a disposizione.

Interviene il **dott. Bilardo** per ribadire che la modifica dello Statuto del Friuli-Venezia Giulia di cui sopra è stata introdotta a partire dal 2022.

Il **dott. Formicola** si rimette, sulla questione sottolineata dal dott. Bilardo, a quanto rappresentato dal Dipartimento Affari regionali co-proponente del decreto di riparto in questione.

Il **dott. Colaianni** osserva sullo schema di decreto b) di poter modificare il riparto prevedendolo solo per l'annualità 2022 e di richiamare nella narrativa del decreto sia il richiamo del comma 592 che l'acquisizione del parere della seduta odierna da parte della Commissione. Sulla rendicontazione l'articolo 158 del TUEL disciplina la rendicontazione dei contributi straordinari.

La **dott.ssa Castronovo** chiede di voler assumere l'assenso tecnico in CTFS sulle modifiche dello schema di decreto b) al fine di rispettare i tempi della convocazione della Conferenza politica Stato-Città.

Il **Presidente** concorda con la richiesta e riepiloga le questioni emerse:

- sullo schema b) il parere è favorevole e unanime, eccetto per le modifiche evidenziate dal dott. Colaianni sull'articolo 1 e sulle premesse che sono emerse in discussione in sede CTFS. Pertanto, il parere viene affidato alla Conferenza Stato-Città;
- sullo schema a) la questione è più complicata poiché l'inclusione del Friuli-Venezia Giulia

richiederebbe un ricalcolo del riparto tra gli enti interessati.

Secondo il **dott. Antonelli** è necessaria una norma nella prossima legge di bilancio che ricomprenda le RSS e che aumenti le risorse. Infatti, il problema non si limita solo al Friuli-Venezia Giulia.

Il **dott. Bilardo** precisa che la norma introdotta nello Statuto del Friuli-Venezia Giulia riporta testualmente che “le assegnazioni di risorse o le misure agevolative disposte dallo Stato in favore della generalità delle province potenzialmente destinate agli ex territori delle province del Friuli-Venezia Giulia sono disposte a favore dalla Regione”. La norma dovrebbe essere interpretata nel senso che tali risorse non sono potenzialmente destinate alle province e bisognerebbe sostenerlo alla luce della ricostruzione storica sistematica proposta dal dott. Antonelli.

Il **dott. Ferri** sostiene che approvare il riparto dello schema di decreto b) solo per il 2022 rende difficile poter assicurare delle risorse pluriennali. Propone di integrare tali risorse nel FSC.

Il **Presidente** concorda con quanto detto dal dott. Ferri, ma non ritiene che limitare il riparto al 2022 possa creare un impedimento alla proposta sul FSC.

La **dott.ssa Gottardi** fa presente che nel passato i contributi destinati alle funzioni non fondamentali non erano destinate alla generalità delle Province: il riparto ha una tabella per Provincia, ma non è destinato alle generalità delle Province.

Il **Presidente** chiede se la Regione possa ripartire le risorse sulle funzioni non fondamentali in maniera difforme rispetto quanto disposto dall'allegato A) dello schema di decreto a).

La **dott.ssa Gottardi** replica che se la Provincia è titolare della funzione deve iscrivere in bilancio la somma presente nell'allegato A).

Il **Presidente** ritiene che la questione del perimetro delle Province interessate dallo schema di decreto a) rappresenti una criticità dirimente. Pertanto, essendo il parere della Commissione non vincolante, propone di esprimere parere favorevole e di segnalare la problematica.

Il **Presidente** pone in approvazione il parere che, non essendoci contrari e/o astenuti, è approvato all'unanimità.

3) Approvazione della Nota metodologica su obiettivi di servizio per i servizi sociali e modalità di monitoraggio e di rendicontazione e delle risorse aggiuntive per i Comuni delle RSO - Anno 2022

Sulla Nota metodologica per i servizi sociali per l'annualità 2022 il **Presidente** fa presente che sono state apportate alcune modifiche marginali rispetto al criterio di riparto dell'anno scorso e lascia la parola alla dott.ssa Minzyuk per illustrare tali modifiche.

La **dott.ssa Minzyuk** illustra le novità intervenute sul riparto per il 2022. Per i comuni sotto-obiettivo (quelli con spesa storica inferiore al fabbisogno standard monetario), le risorse tengono conto degli effetti negativi dovuti all'aggiornamento della metodologia dei fabbisogni standard per il sociale approvata dalla CTFS nel 2020. Inoltre, nel calcolare le risorse aggiuntive effettive da rendicontare, si è previsto che di non richiedere la rendicontazione per i comuni sotto-obiettivo che

ricevono risorse inferiori a 1000 euro e di limitare le somme da rendicontare alla differenza tra il fabbisogno standard monetario e la spesa storica di riferimento nel caso di comuni in cui le risorse effettive assegnate siano superiori a tale differenza. Infine è stato stabilito di mantenere costante il fabbisogno standard monetario per tutto il triennio 2022-2024.

Il **dott. Ferri** osserva che le risorse aggiuntive sono attribuite a tutti i comuni, senza investigare il fabbisogno effettivo per una funzione composita come è quella dei servizi sociali. Si procede, quindi, semplicemente a un riequilibrio dei coefficienti standard confidando che, nel tempo, la disparità di trattamento tra i diversi territori si affievolisca fino ad annullarsi. Ciò significa assegnare risorse a comuni che hanno già raggiunto l'obiettivo di riferimento e dall'altro attribuire risorse non adeguate agli enti al di sotto della spesa obiettivo. Questa configurazione del dispositivo di potenziamento dei servizi sociali comunali è quindi, fin dalla norma istitutiva (commi 791 e 792 della legge di bilancio per il 2021), più debole e di incerto esito rispetto a quanto successivamente stabilito nel caso degli asili nido e del trasporto scolastico di studenti con disabilità. In questi casi, infatti il maggior contributo è stato direttamente commisurato al fabbisogno aggiuntivo considerato congruo per il raggiungimento di obiettivi di servizio quantitativamente definiti in termini di copertura dei due servizi. Tale problema risulta quest'anno aggravato dalla cancellazione della clausola di salvaguardia applicata nel 2021, che impediva di chiedere ai comuni di rendicontare risorse che non fossero concretamente riscontrate come aggiuntive sul FSC. Un certo numero di comuni (circa 1.300 di cui circa 400 in misura più significativa) è chiamato a rendicontare somme maggiori del valore incrementale del FSC 2022 rispetto al 2020; nei casi di maggiore incidenza oltre 4 euro /abitante.

Queste difficoltà devono essere sottolineate in fase di assenso tecnico alle soluzioni adottate, in quanto il sistema di potenziamento attivato nel 2021 deve tuttora essere considerato sperimentale e suscettibile di aggiustamenti e modifiche. In particolare, va ricordato che tra il 2021 e il 2022 le risorse incrementalmente assegnate ammontano a circa il 40% del totale previsto a regime (circa 651 mln. annui dal 2030) e il restante 60% sarà assegnato tra il 2023 e il 2030. Appare pertanto possibile operare aggiustamenti sulle risorse ancora da assegnare al fine di orientare in modo più significativo le risorse aggiuntive a favore dei comuni con spesa inferiore ai livelli individuati quale obiettivo di servizio di ciascun ente.

Infine, evidenzia la necessità di promuovere una serie di interventi relativi a riduzioni di risorse che a legislazione vigente si applicherebbero dal 2023, in mancanza dei quali il processo concertativo – anche in materia di prosecuzione della perequazione – verrebbe fortemente condizionato in senso negativo: l'abrogazione della norma sulla spending review, che prevede una decurtazione di 100 milioni di euro nel complesso dei comuni per le razionalizzazioni informatiche (articolo 1, comma 850, della legge 178 del 2020); la previsione di una provvista di 110 milioni di euro per supplire alla decadenza del finanziamento del fondo IMU- TASI (articolo 1, comma 554, legge 160 del 2019, che finanzia tale quota del fondo fino al 2022); lo stanziamento di maggiori risorse sul FSC nel 2023 (e la riduzione di pari importo del maggiore incremento attualmente previsto per il 2024), al fine di sopperire alla discontinua evoluzione dell'incremento di risorse stanziate a ristoro dei 560 milioni di euro, pari al taglio a suo tempo disposto in via temporanea dal decreto-legge 66 del 2014 (art. 47). Tale ultima esigenza permetterebbe di stabilizzare ancora per

il 2023 e il 2024 il meccanismo di sostanziale invarianza dell'ammontare complessivo del FSC da un anno all'altro, con riferimento ai comuni che, in uno schema di riparto puramente orizzontale, dovrebbero finanziare la perequazione, tema politico di prioritaria importanza.

4) Varie ed eventuali

Il **dott. Stradiotto** segnala, tra le attività di cui dovrà occuparsi la CTFS, la determinazione dei Fabbisogni standard comunali da applicare per determinare il FSC 2023. Osserva che gli archivi da utilizzare per la determinazione di fabbisogni standard comunali, basati sul questionario FC60U e riferiti all'annualità 2019, sono pronti. Sulla base degli accordi maturati nelle precedenti riunioni della CTFS si procederà a predisporre una modifica metodologica per la determinazione dei fabbisogni standard della funzione Istruzione, mentre per le altre funzioni si procederà all'aggiornamento dati utilizzando le metodologie approvate negli anni precedenti.

Il **dott. Ferri** fa presente che sono iniziati i lavori sulla capacità fiscale e ribadisce che anche su questo tema il processo concertativo potrebbe arenarsi se non ci sarà la giusta attenzione sul tema delle risorse.

La seduta è tolta alle ore 13:00.