

COMMISSIONE TECNICA PER I FABBISOGNI STANDARD

VERBALE N. 99

Il giorno **25 del mese di ottobre dell'anno 2022 alle ore 10:00** 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 membri effettivi: prof. Alberto Zanardi (Presidente), dott. Andrea Ferri (ANCI/IFEL), dott. Antonio Colaianni (Min. Interno), dott. Piero Antonelli (UPI), dott.ssa Floriana Cerniglia (PCM-Dip. Affari Regionali), il dott. Salvatore Bilardo (MEF-RGS), il dott. Antonello Turturiello (Regione Lombardia) e l'onorevole Paolo Russo (Min. per il Sud).

Sono presenti i seguenti membri supplenti: dott. Costanzo D'Ascenzo, dott. Massimo Zeppieri (MEF-RGS), dott. Massimo Tatarelli (Min. Interno) e dott. Ivo Rossi.

Sono altresì presenti i seguenti esperti esterni: dott. Cesare Vignocchi, dott. Danilo Ballanti, dott.ssa Nicoletta Barabaschi (IFEL-Ref), dott. Francesco Porcelli (Università di Bari), dott.ssa Cristina Equizzi, dott. Marco Mastracci, dott.ssa Larysa Minzyuk e dott. Roberto Dispotico, dott. Marco Stradiotto (SOSE), dott.ssa Giovanna Messina (Banca d'Italia).

Sono presenti, inoltre, dott.ssa Antonietta Fortini, dott.ssa Anna Maria Ustino (MEF-RGS), dott. Marco Carotenuto, dott. Danilo Carullo (DF), dott. Onelio Pignatti (Regione Emilia-Romagna), dott. Antonio Strusci (Regione Veneto), dott.ssa Marcella Castronovo (PCM) e dott.ssa Elisabetta Pinton (Regione Veneto).

Il **Presidente** apre la seduta e dà inizio ai lavori seguendo i punti indicati nell'ordine del giorno:

- 1) Approvazione del verbale della seduta precedente;
- 2) Approvazione della Nota metodologica sull'aggiornamento e revisione della metodologia dei fabbisogni standard dei Comuni delle Regioni a statuto ordinario per il 2023;
- 3) Approvazione della Nota metodologica sull'aggiornamento e revisione della capacità fiscale dei Comuni delle Regioni a statuto ordinario per il 2023;
- 4) Approvazione della nota su "Il diritto allo studio universitario: livelli standard, spesa e finanziamento".

1) Approvazione del verbale della seduta precedente

Il **Presidente** apre la riunione con la discussione del primo punto all'ordine del giorno che riguarda l'approvazione del verbale n. 98 della seduta della Commissione del 7 settembre 2022. Non essendoci contrari e/o astenuti, il verbale è approvato all'unanimità.

2) Approvazione della Nota metodologica sull'aggiornamento e revisione della metodologia dei fabbisogni standard dei Comuni delle Regioni a statuto ordinario per il 2023

Il **Presidente** chiede ai rappresentanti di SOSE di procedere ad illustrare le proposte di aggiornamento e revisione relative ai fabbisogni standard dei Comuni delle RSO (Regioni a statuto ordinario) per il 2023.

Interviene il **dott. Dispotico**, illustrando la nuova metodologia dei fabbisogni standard per il 2023. Evidenzia che per la funzione di istruzione pubblica si è proceduto alla definizione e l'applicazione di una nuova metodologia, mentre tutte gli altri servizi/funzioni sono stati aggiornati a metodologia invariata, tenendo conto dell'aggiornamento delle banche dati all'annualità 2019.

In particolare, per la determinazione del fabbisogno standard della funzione di Istruzione pubblica sono intervenute le seguenti innovazioni:

- a) i dati panel hanno considerato le annualità 2013, 2015, 2016, 2017, 2018 e 2019;
- b) lo stimatore a effetti fissi per il primo stadio e una regressione OLS al secondo stadio sugli effetti fissi desunti dal 1°stadio.
- c) per quanto riguarda il client di riferimento, ai fini del calcolo del costo standard unitario è stata considerata la popolazione residente in età 3-14 anni.

Il fabbisogno standard di ciascun comune è stato poi ottenuto moltiplicando il costo standard unitario per la media della popolazione residente in età 3-14 anni relativa agli anni 2015-2019 in modo da attenuare gli effetti derivanti dalle variazioni della popolazione.

I vantaggi del nuovo modello, rispetto alla sua formulazione precedente, sono sinteticamente i seguenti:

- stime più robuste grazie all'utilizzo di più annualità;
- una migliore caratterizzazione del servizio di trasporto scolastico;
- una migliore caratterizzazione del costo del lavoro, ovvero un costo del lavoro interno alla funzione in sostituzione del livello delle retribuzioni del settore privato,

Nel complesso, l'applicazione della nuova metodologia per la funzione di istruzione pubblica ha generato valori dei coefficienti di riparto aggregati per fascia dimensionale più elevati per i comuni di piccole dimensioni e una riduzione dei valori relativamente alle classi dimensionali più grandi.

Per la determinazione dei fabbisogni standard di tutti gli altri servizi/funzioni è stato invece utilizzato solo l'aggiornamento della base dati e, in fase applicativa, per quelle funzioni che hanno come driver la popolazione residente (funzioni generali di amministrazione, polizia locale, trasporto pubblico locale, settore sociale al netto degli asili nido) si è tenuto conto delle variazioni dell'andamento della popolazione degli ultimi anni, considerando la media della popolazione residente relativa al periodo 2015-2019. Il fabbisogno standard di ciascun Comune è stato poi ottenuto moltiplicando tale valore medio con la spesa standard unitaria derivante dall'applicazione di ciascun modello di stima.

Per ogni servizio/funzione sono stati poi illustrati i confronti per fascia dimensionale tra i coefficienti di riparto di quest'anno e quelli dello scorso anno e sono stati mostrati i pesi dei differenti servizi/funzioni utilizzati nella determinazione del coefficiente di riparto complessivo.

3) Approvazione della Nota metodologica sull'aggiornamento e revisione della capacità fiscale dei Comuni delle Regioni a statuto ordinario per il 2023

Il **Presidente** invita poi i rappresentanti del Dipartimento delle finanze-MEF a illustrare le proposte di aggiornamento e revisione relative alla capacità fiscale dei Comuni delle RSO per il 2023.

Per quanto concerne la “Nota metodologica sulla revisione della capacità fiscale dei Comuni delle RSO” interviene il **dott. Carotenuto**. Segnala preventivamente che i metodi di stima per la capacità fiscale sono il metodo Representative Tax System (RTS) per l’IMU e l’ACI (Addizionale comunale all’Irpef) e il metodo Regression Based Fiscal Capacity Approach (RFCA) per le entrate minori chiarisce che la capacità fiscale totale stimata per l’anno 2023, senza la componente rifiuti, è pari a circa 19 miliardi, mentre quella residuale è pari a circa 4 miliardi. L’applicazione del metodo RTS al gettito effettivo IMU può generare effetti distorsivi nel caso in cui l’applicazione favorisca i Comuni con più alta evasione fiscale. Risulta, quindi, necessario tenere conto del Tax Gap IMU definito come differenza tra il gettito teorico e il gettito effettivo, entrambi valutati secondo l’aliquota base. La stima del Tax Gap prende in considerazione solo il gettito degli altri immobili diversi dalle abitazioni principali, dalle aree fabbricabili e dai terreni. Ai fini della capacità fiscale, il Tax Gap è prudenzialmente limitato al 10%. Il gettito dell’Addizionale comunale IRPEF è stato standardizzato applicando l’aliquota dello 0,4% alla base imponibile desumibile dalle dichiarazioni dei redditi IRPEF.

Per quanto riguarda la capacità fiscale residuale, è stato usato il metodo RFCA e le novità introdotte sono rappresentate dall’aggiornamento del Panel di dati, relativo alle annualità 2016-2019 e alla standardizzazione separata dei proventi da mensa. Inoltre, è stata stabilita l’applicazione di una regola prudenziale, detta di transizione, che considera, per la capacità fiscale residuale, una media ponderata pari al 33% del valore risultante dal nuovo modello e pari al 67% del valore della metodologia precedente. Infine, la capacità fiscale pro-capite per il 2023 è pari a circa 378 euro ed è più alta per i comuni di piccola classe dimensionale. Rispetto alla capacità fiscale 2022, la capacità fiscale 2023 si è ridotta nel complesso dello 0,6%.

Il **dott. Ferri** fa presente che le revisioni operate con le note metodologiche illustrate determinano apprezzabili cambiamenti e sono la base per fornire una maggiore capacità interpretativa degli andamenti del meccanismo dei fabbisogni e della capacità fiscale. In particolare, per la funzione istruzione è stato scorporato il costo delle mense in modo tale da collegare la nozione di capacità fiscale, che comprende le tariffe, a quella di Fas depurata da effetti distorsivi. La soluzione trovata permette di tener conto dell’esistenza o meno del servizio, della propensione oggettiva di disponibilità economica sul territorio e della dimensione tariffaria che contribuisce alla copertura del servizio. L’altro aspetto innovativo di carattere trasversale da considerare è quello che riguarda le dinamiche demografiche: aver considerato una media mobile quinquennale delle popolazioni target è un fatto molto positivo che coglie uno degli elementi critici del sistema perequativo.

Inoltre, ritiene che le modifiche metodologiche apportate determinino delle redistribuzioni basate su stime che sono ancora da affinare. Le due variazioni fondamentali apportate con le note metodologiche, una di carattere metodologico e l’altra di progressivo aumento delle percentuali perequative, comportano, con la dotazione finanziaria data, uno spostamento ingente di risorse che incide molto più intensamente, in senso negativo, sui comuni piccoli indipendentemente dai correttivi e dal meccanismo delle medie di popolazione, rafforzando quindi i comuni intermedi e, peraltro a macchia di leopardo, i comuni del centro sud. Questa tendenza tipica del meccanismo dei Fas viene fortemente accentuata dalla modifica della capacità fiscale apportata in nota metodologica.

Sottolinea altresì che le variazioni indicate si inseriscono in un contesto finanziario preoccupante, nel quale il comparto comunale subisce una rilevante riduzione di risorse strutturali per 210 milioni di euro di euro dovuta:

- a) all'abbattimento del fondo IMU-TASI per 110 milioni di euro;
- b) alla previsione della legge di bilancio 2021 (commi 850- 853 della legge 30 dicembre 2020) di applicare un taglio da *spending review* per 100 milioni di euro sui comuni e per 50 milioni di euro per le province e le città metropolitane.

Inoltre, segnala che le risorse utilizzate nell'ultimo triennio per mitigare gli effetti perequativi e finanziare ugualmente in modo verticale la perequazione, per effetto delle modifiche metodologiche e degli incrementi della percentuale di perequazione, tratte dal ristoro progressivo del taglio a suo tempo applicato per effetto del dl 66/2014, pari a +100 mln./anno, si riducono nel 2023 ad un incremento di +30 milioni e sono pertanto del tutto insufficienti per garantire il progredire della perequazione senza perdite finanziarie a carico dei comuni più dotati.

Infine, ritiene necessario ragionare, anche sotto il profilo tecnico, sugli aspetti che emergono dalla situazione complessa innescata dalla pesante crisi energetica e dall'inflazione, che incidono negativamente sulle modifiche metodologiche appena illustrate che non tengono affatto conto dell'aumento dei prezzi. È infatti la prima volta che la formazione del FSC e l'applicazione dei criteri perequativi intervengono in un quadro di inflazione a due cifre, con la previsione di un incremento dei prezzi nel biennio 2022-23 pari a ben oltre il 10%, che si aggiunge al cumulo di aumenti minori del decennio precedente, comunque significativo in un quadro di sostanziale fissità delle risorse correnti liberamente disponibili per il comparto comunale: anche sotto il profilo tecnico, dunque, non può sfuggire alla Commissione il fatto che questa dinamica non ha alcuna rappresentazione negli algoritmi di calcolo dei fabbisogni standard e quindi di riparto del FSC, se non in termini di aggiustamento della ripartizione delle risorse tra un ente e l'altro.

Pertanto, come rappresentante ANCI, il dott. Ferri, nel prendere atto degli sforzi fatti e della condivisione tecnica di molte parti delle note metodologiche presentate, non ritiene di poter esprimere condivisione per la loro successiva applicazione, senza tener conto dei punti critici sopra rappresentati.

Il **Presidente** apprezza l'intervento del dott. Ferri in merito alle soluzioni tecniche adottate che sono state condivise, soprattutto in relazione a quelle demografiche che garantiscono una maggiore stabilità dei dati. Tali soluzioni sono certamente migliorative dello status quo e si inseriscono in un contesto generale economico e di finanza pubblica non favorevole e fortemente incerto. Pur in questo contesto l'elemento fondamentale da tutelare è la progressione del sistema perequativo. L'ambizione oggi è quella di tenere separati i due aspetti, ovvero l'aspetto tecnico e strutturale di finanziamento del FSC e il contesto generale del sistema economico.

Pertanto, prendendo atto della valutazione tecnica positiva da parte di ANCI, considera sospesa l'approvazione delle note metodologiche relative ai FAS e alle capacità fiscali per l'anno 2023 in attesa del disegno di legge di bilancio che dovrebbe essere finalizzato entro il prossimo novembre. Pertanto, rinvia l'approvazione formale delle note metodologiche nel momento in cui disponibile un quadro maggiormente definito degli interventi della manovra di bilancio.

Infine, segnala che la Commissione è in forte ritardo riguardo alla scadenza relativa al riparto dei 110 milioni di risorse derivanti dai risparmi di *spending review* proprio citati dal dott. Ferri.

Il **dott. Bilardo** condivide quanto espresso dal Presidente. La CTFS è un organismo tecnico che però deve anche tener conto del contesto generale che si modifica. Ritiene che la definizione del disegno di legge di

bilancio 2023 potrà aiutare a comprendere quali saranno le scelte politiche che saranno adottate e in sostanza quale sarà il quadro finanziario generale in cui ci si dovrà orientare.

Sottolinea che per la Ragioneria Generale dello Stato sono prioritari i tempi di definizione del Fondo di solidarietà comunale 2023 (FSC) e la predisposizione dei bilanci di previsione 2023 da parte dei comuni, pertanto, sarà necessario lavorare al riparto del FSC considerando anche scenari alternativi con correttivi come quelli di cui ha parlato il dott. Ferri, in modo tale da essere pronti, nel momento in cui viene definito il disegno di legge di bilancio, all'approvazione delle note metodologiche in CTFS ed in conferenza Stato Città, in modo da consentire agli enti locali di impostare i bilanci di previsione 2023 .

Il **Presidente** osserva che, in base a quanto emerso in sede di discussione, vi è una valutazione positiva del contenuto tecnico delle note metodologiche e rinvia la loro approvazione formale a quando concretamente sarà formulato il disegno di legge di bilancio, presumibilmente verso la fine di novembre.

Il **dott. Ferri** rappresenta che non è stata mai approvata una nota metodologica e nemmeno un riparto dell'FSC con un tasso di inflazione oltre il 10% (2022-23) acquisito al momento della decisione; quindi, in tale situazione gli elementi di cambiamento potrebbero riguardare anche aspetti strutturali. In questo senso si augura che la Commissione affermi che questo cambiamento è un elemento oggettivo di novità.

Il **Presidente** condivide quanto affermato dal dott. Ferri. Sottolinea che la Commissione e i tavoli tecnici dovranno comunque continuare a lavorare sull'applicazione delle innovazioni previste nelle note metodologiche sull'FSC. Gli esiti di questo esercizio possono peraltro fornire un elemento informativo importante ad ANCI per valutare quale possa essere la migliore modalità di interlocuzione con la parte politica.

4) Approvazione della nota su “Il diritto allo studio universitario: livelli standard, spesa e finanziamento”

Il **Presidente** passa all'ultimo punto O.d.g. riguardante la valutazione di un'analisi sul diritto allo studio universitario (DSU) elaborata da alcuni componenti della CTFS.

Il **Presidente** ricorda che la Commissione ha nel suo mandato anche la determinazione dei Fas e obiettivi di servizio rilevanti per le Regioni. Rispetto ad altre funzioni regionali, il diritto allo studio universitario è un ambito in cui la normativa di riferimento già prevede elementi di standardizzazione del servizio (quali l'ammontare delle borse, i criteri di accesso degli studenti, ecc.). L'analisi condotta offre una ricognizione del sistema di finanziamento del DSU che potrà essere successivamente sviluppata nell'interlocuzione con le amministrazioni interessate.

Il **dott. Mastracci** interviene facendo presente gli aspetti salienti (si rinvia al documento pubblicato sul sito della Commissione Tecnica “Nota sul diritto allo studio universitario: i livelli standard, spesa e finanziamento 22 ottobre 2022).

Non essendoci opinioni contrarie, il **Presidente** ritiene che l'analisi sul DSU possa essere acquisita come un documento prodotto dalla CTFS.

Il Presidente chiude la riunione alle ore 12.30.