

COMMISSIONE TECNICA PER I FABBISOGNI STANDARD

VERBALE N. 48

Il giorno 28 del mese di gennaio dell'anno 2020 alle ore 15,00 presso la sala 222 del Ministero dell'Economia e delle Finanze si è riunita, a seguito di regolare convocazione la Commissione Tecnica per i fabbisogni standard.

Alla riunione sono presenti i seguenti membri effettivi: prof. Giampaolo Arachi (Presidente, PCM) dott.ssa Luciana Patrizi (MEF RGS), dott.ssa Maria Teresa Monteduro (MEF Dip. delle Finanze), Dott. Antonio Colaianni (MinInterno) Dott. Piero Antonelli (UPI), dott. Andrea Ferri (IFEL) e dott.ssa Veronica Nicotra (ANCI).

Sono presenti i seguenti membri supplenti: dott. Costanzo D'Ascenzo (MEF RGS), dott. Massimo Tatarelli (MinInterno) e dott.ssa Larysa Minzyuk (IFEL).

Sono altresì presenti i seguenti esperti esterni: dott. Cesare Vignocchi (ANCI/IFEL), dott. Francesco Porcelli, dott. Marco Stradiotto, dott. Marco Mastracci e dott.ssa Antonella Evangelista per SOSE.

Sono presenti, inoltre, la dott.ssa Marcella Castronovo (PCM- Conferenza Stato Città), il dott. Marco Carotenuto (MEF Dip. delle Finanze), la dott.ssa Anna Maria Ustino e la dott.ssa concetta Tassone (MF RGS) e la dott.ssa Maria Salerno (Regione Campania).

Il **Presidente** della Commissione Tecnica per i fabbisogni standard, Professor Giampaolo Arachi, saluta i presenti ed apre la seduta con il punto all'ordine del giorno, ovvero i criteri di riparto dei 100 milioni di euro per l'anno 2020, di cui alla lettera d-quater del comma 449 dell'art. 1 della legge 232/2016.

In merito, fa presente che la segreteria della Conferenza Stato Città e autonomie locali, ha inviato una nota contenente una proposta sui cui stato espresso assenso tecnico, con alcune osservazioni, da parte dei rappresentanti dei ministeri competenti, nel corso della riunione tecnica tenutasi nella mattinata presso la sede dell'Ufficio di segreteria della Conferenza Stato-città ed autonomie locali.

Il **dott. Colaianni** interviene sintetizzando i contenuti dell'incontro tecnico avvenuto in Conferenza Stato Città nel quale si è discusso del riparto dei 100 milioni previsti dalla legge di bilancio 2020 (articolo 1, comma 848 e 849 della legge 160/2019) in un'ottica di semplificazione e coerenza con le norme che parlano di un recupero, anche se parziale, del DL 66/2014 e, in seconda battuta, delle correzioni delle distorsioni nel riparto del FSC. Nel riparto si è cercato di dare la maggior salvaguardia possibile ai piccoli comuni e soprattutto a quelli che dal rapporto FSC 2019/2020 venivano penalizzati da un saldo negativo. La proposta che è stata approvata si esprime su due canali: nel primo vi è una restituzione dei tagli del DL 66/14 sulla base di una proporzione tra gli enti interessati, il secondo canale tiene in considerazione alcune correzioni che a monte tengono conto della quota TASI inquilini che viene assorbita dall'IMU e che non viene considerata ai fini del riparto, vengono invece considerate le variazioni riconducibili alla perequazione tenendo conto degli effetti negativi che produce, vengono altresì considerati i comuni colpiti dal sisma (194 comuni) che devono recuperare somme relative agli anni precedenti ed il riparto attenua, in un certo senso, questa restituzione. Questi sono i pilastri principali del riparto, a monte del quale viene sottratto l'importo di circa 10 milioni e 800 mila euro destinata alla Sicilia ed alla Sardegna, pertanto il riparto destinato alle RSO considera circa 89 milioni. Il dott. Colaianni conclude invitando il dott. Ferri ad aggiungere altri dettagli in merito alla metodologia utilizzata ai fini del riparto.

Il **dott. Ferri** interviene affermando che la bozza approvata dalla Conferenza mira a dare una sistemazione semplificata e leggibile del riparto dei 100 milioni attribuiti dalla legge di bilancio 2020. I due aspetti principali del riparto riguardano da una parte (comma 848) il presupposto della norma che tiene conto di quanto stabilito dall'articolo 47, comma 8, del DL 66/2014 e che prevede il rientro progressivo del taglio dei 560 milioni, di cui i 100 milioni sono la prima parte, ed dall'altra parte (comma 849) la possibilità di operare correzioni al meccanismo distributivo dell'FSC. La norma pertanto non parla espressamente dell'aspetto perequativo ma consente di avere ampia libertà in fase attuativa del riparto.

Il dott. Ferri ricorda inoltre che il riparto riguarda una cifra marginale dal punto di vista quantitativo, solo 100 milioni su un Fondo di circa 2 miliardi e 800 milioni, e interviene nel percorso di attuazione della

perequazione che attualmente si attesta al 27% - 28% delle risorse del fondo e che dovrebbe arrivare al regime nell'arco del decennio. Il dott. Ferri ricorda che il percorso perequativo è stato innovato con il DL fiscale 124/2019 (articolo 57) sia in termini di progressione sia in termini di incisività. In particolare, le previsioni del DL fiscale per quanto riguarda la progressione hanno posticipato il raggiungimento del 100% del FSC perequativo fino al 2030, al tempo stesso essi hanno reso più incisivo tutto il meccanismo con il raddoppio del target perequativo, cioè dell'ammontare complessivo di risorse che devono entrare nel novero delle risorse perequate. Se prima il target perequativo si limitava al 50% delle risorse complessive ora, con la transizione graduale fino al 2029, la perequazione riguarderà il totale delle risorse che nei fatti porta ad un raddoppio dell'incisività del meccanismo perequativo.

Sempre in premessa il dott. Ferri segnala che il detto riparto di 100 mln mitiga, anche se in misura limitata, un salto del meccanismo perequativo nel passaggio dal 2019 al 2020 sottolineando che alle spalle si ha un anno di applicazione bloccata della redistribuzione perequativa e quindi quest'anno i comuni sperimenterebbero gli effetti dovuti non solo alla progressione perequativa del 10% ma anche le variazioni nei trasferimenti dovute ai cambiamenti della capacità fiscale e dei fabbisogni standard. Pertanto un comune che perde nell'FSC rispetto al 2019 non è detto che sia un comune in perdita nella perequazione e viceversa perché ci sono velocità diverse che determinano uno sbilancio che produce un effetto finanziario diverso da quello di fondo. Questo è un aspetto da approfondire perché la perequazione non deve creare dei salti di metodologia ma minimizzarli per dare agli enti sottoposti al meccanismo un orizzonte temporale programmatorio e non solo una indicazione di segno.

Il meccanismo di riparto semplificato di 100 mln onora il presupposto del DL 66/2014 destinando il 60% delle risorse disponibili a favore di un ristoro parziale del taglio subito, previo naturalmente lo scorporo in base allo stesso DL 66/14 delle risorse da destinare a Sicilia e Sardegna che sono dentro l'FSC ma non sono sottoposte al meccanismo perequativo. La percentuale del ristoro fissata al 60% riguarda i comuni delle RSO in quanto per Sicilia e Sardegna questo è l'unico criterio che sarà applicato, quale ristoro parziale del DL 66. Per i comuni RSO l'altro 40% delle risorse disponibili verrebbe destinato alla mitigazione di variazioni negative del FSC che accusano i comuni nel passaggio dal 2019 al 2020, circa 4.100 comuni. Importante osservare che la riduzione di trasferimento osservabile è una riduzione composita.

La prima parte della riduzione è apparente in quanto trattasi di una variazione del fondo che non produce una riduzione delle risorse per gli enti. Essa si origina nell'abolizione del ristoro TASI inquilini che determina un minor ristoro di un contributo dovuto negli anni precedenti perché il regime fiscale è cambiato e la nuova IMU incorpora in sé quella riduzione al 100% non essendoci più inquilini che hanno uno sgravio che valeva complessivamente 14 milioni riconosciuti a circa 3.100 comuni. La nuova IMU chiederà l'imposta direttamente ai proprietari. Questa pertanto è una riduzione che non viene corretta, dunque essa viene esclusa dalla variazione totale dell'FSC da considerare ai fini del riparto di 100 mln.

La seconda parte della variazione del FSC 2019-2020 riguarda l'effetto della perequazione puro e semplice, quindi dovuto agli aggiornamenti di CF,FS e del meccanismo perequativo.

La terza variazione, la cosiddetta miscellanea è irrilevante per la maggioranza dei comuni, va dettagliata perché contiene due elementi che hanno un rilievo contingente, ovvero i 194 enti terremotati che hanno goduto della sospensione del taglio deciso nel 2015 dal DL 66/14 e progressivamente lo stanno reimmettendo nel sistema - perché tutti gli altri comuni si erano fatti carico, all'epoca, dell'onere derivante dal taglio in questione, adesso i comuni terremotati stanno restituendo e così gli altri comuni riscontrano un minimo aumento, poiché gli enti che ne beneficiano sono circa 6 mila. L'altra componente della variazione miscellanea è generalmente un aumento e riguarda l'effetto sul FSC 2020 delle verifiche puntuali, che comporta generalmente una restituzione di arretrati.

La variazione da considerare ai fini del riparto del 40 % di 100 mln è determinata come la variazione totale del fondo lorda, al netto di variazione dovuta a TASI inquilini e al netto della variazione dovuta alle integrazioni per le verifiche puntuali. Sul 40% di integrazione parziale del taglio DL 66/2014 si immagina di vincolare una parte alla mitigazione delle variazioni negative del fsc a carico di comuni più piccoli. Tale esigenza trova il suo presupposto negli effetti negativi che la diminuzione della popolazione di piccoli borghi ha prodotto negli ultimi 5 anni sui fabbisogni standard. La mitigazione dell'effetto di spopolamento per i piccoli comuni nel modo più strutturale dovrebbe essere uno degli obiettivi dalla prossima revisione dei FS. E' auspicabile a tale fine una introduzione di soglie (5mila abitanti) in modo che i comuni con

popolazione inferiore a tale soglia non perdano il proprio fabbisogno a causa della dinamica demografica negativa.

Il **Presidente** chiede se ci sono ulteriori commenti specifici e tecnici sulla proposta presentata e discussa in Conferenza e prosegue illustrando la strada che s'intende indicare come impostazione di fondo. Nella riunione precedente il Presidente aveva proposto un approccio prudente nella scelta dei criteri e non in contrasto con la logica di fondo del FSC ed il percorso delineato dal legislatore. L'impostazione suggerita ripartiva i 100 milioni per il 30% in base al DL 66/2014, il 30% in base ai correttivi che riguardavano le perdite ed il 30% sulla perequazione. Nella proposta su cui è stato espresso un assenso tecnico in Conferenza si riscontra questa impostazione prudente, sono stati accolti i primi due criteri, il DL 66/2014 indicato dal legislatore e nella parte dei correttivi è stato dato peso alla correzione delle risorse per i comuni con variazioni negative. Il Presidente ricorda in proposito che la dimensione delle variazioni negative è dovuta in parte al blocco della progressione della componente perequativa del fondo degli anni scorsi, che ha determinato dei salti nel sistema e generato delle perdite significative per alcuni enti. Questa esperienza insegna che invece si dovrebbe avere una maggiore fiducia nel sistema perequativo ed evitare di introdurre meccanismi ad hoc su cui occorre intervenire successivamente. Nella precedente riunione la Commissione aveva suggerito una correzione delle perdite che non fosse un tantum ma si inserisse in un percorso graduale per essere poi riassorbita all'interno del sistema. Si riducevano le perdite nel passaggio da un anno all'altro con la logica di allungare la transizione per i comuni che sperimentavano delle variazioni eccessive fra un anno e il successivo. Il prof. Arachi ritiene che la proposta di riparto si muova comunque in questa logica, soprattutto quando si afferma che i criteri che verranno individuati per la ripartizione delle risorse negli anni successivi andranno rivalutati e rivisti; osserva che il problema della stabilità delle risorse emersa nell'ambito dell'assegnazione dei 100 milioni deve trovare una soluzione strutturale nell'ambito del sistema perequativo. Il Presidente segnala poi che è emerso anche un problema riguardante il trattamento dei comuni di piccole dimensioni, che propone di analizzare e valutare in sede di relazione biennale, al fine di adottare dei correttivi in sede di revisione dei fabbisogni.

In quest'ottica è auspicabile che con la revisione dei FS e delle CF e superando le criticità emerse in occasione di questo riparto, sarà sempre meno necessario per le ripartizioni successive utilizzare dei criteri ad hoc e utilizzare invece queste risorse per un'altra finalità, come più volte evidenziato dalla stessa Commissione, e cioè per aumentare la dotazione verticale del fondo spesso considerata insufficiente. Il Presidente conclude osservando che, sebbene la proposta di riparto approvata si discosti da quella originaria, ne rispecchia comunque i criteri fondamentali, eccetto quello di integrare la dotazione verticale per la componente perequativa, criterio che si attende venga recuperato negli anni successivi a partire dalla ripartizione del 2021; il peso da dare alla componente perequativa pertanto dovrà essere maggiore, tenendo conto che il lavoro che la CTFS si accinge a fare è quello di risolvere all'interno del fondo le criticità che eventualmente emergeranno in relazione alla popolazione, alle CF, etc e che hanno generato la necessità di introdurre correttivi. A conclusione del proprio intervento, Il Presidente invita i membri della Commissione ad esprimere il proprio giudizio sul tema trattato.

Il dott. **Stradiotto** interviene per rappresentare che la proposta di riparto non appare in contraddizione con gli aspetti tecnici esaminati nelle precedenti CTFS. La soluzione proposta accompagna in una modalità più morbida il meccanismo perequativo, in sostanza per quei comuni che si sarebbero trovati con una riduzione di risorse, rispetto all'anno precedente, l'effetto viene smussato. Precisa che sarebbe sbagliato parlare di tagli determinati dalla perequazione, il meccanismo perequativo agisce con l'obiettivo di raddrizzare il cosiddetto "albero storto" quindi l'obiettivo è quello di distribuire in modo equo le risorse, se ci sono comuni che vedono diminuire il proprio fondo di solidarietà significa che negli anni precedenti gli stessi enti hanno ricevuto qualcosa in più per effetto del meccanismo storico che nel tempo ha sedimentato alcune iniquità. Inoltre, fa presente che la proposta presentata in precedenza prevedeva un trattamento più favorevole nei confronti dei comuni terremotati ma, come è stato sottolineato anche dal dott. Ferri, i comuni terremotati non si trovano tutti nella stessa situazione e quindi probabilmente la nuova proposta di riparto coglie meglio questi aspetti. La questione importante che va sottolineata è che il passaggio progressivo del 5% sia per la perequazione che per il target perequativo, con l'obiettivo di avere un sistema perequativo che agisca al 100% entro il 2030, non sarà un percorso

privo di difficoltà. Andranno sicuramente perfezionati alcuni aspetti sia sul lato dei fabbisogni standard che sul lato della capacità fiscali e sia sul versante delle risorse verticali da destinare al fondo di solidarietà. Fa presente che l'osservazione relativa ai piccoli comuni e sugli effetti della variazione della popolazione è corretta, segnala che con la revisione dei fabbisogni standard sarà necessario tenere in considerazione che i piccoli comuni debbono sostenere delle spese, per alcuni servizi, che non sono legate al numero di abitanti residenti. A tal fine cita l'esempio/paradosso di un comune che dimezza i propri abitanti e che per questo motivo non dimezza il fabbisogno standard necessario per la manutenzione di strade e verde pubblico.. Conclude osservando che tali questioni vanno affrontate in Commissione in modo da arrivare ad una soluzione che nel tempo abbia sempre meno bisogno di correttivi e dove la perequazione possa svolgere fino in fondo il compito di rendere equa la ripartizione delle risorse.

Interviene ancora il **dott. Ferri** insistendo sul carattere specifico dell'intervento che riguarda un anno specifico (2020) e con un ammontare di risorse limitato anche rispetto al presupposto del DL 66/14, affermando di comprendere comunque il messaggio di integrazione del meccanismo perequativo in quanto tale attraverso l'integrazione della componente verticale presente all'interno del meccanismo. Sottolinea invece un punto fortemente incisivo del dibattito e cioè l'idea che un certo meccanismo perequativo debba portare necessariamente alla perdita di qualcuno a favore di qualcun'altro in termini economici monetari immediati, affermando che questa situazione deriva da un solo motivo e cioè che il decisore politico non ha previsto altre risorse oltre i 100 milioni oggetto di questo riparto. C'è pertanto un vincolo di bilancio stringente che crea difficoltà in quanto non si può sapere se la perdita del comune è giusta in termini assoluti o determinata solo dal vincolo di bilancio. Su questa criticità il Dott. Ferri esprime le sue preoccupazioni sottolineando che il tema dell'assenza di verticalità da segnalare alla politica sarà uno dei temi più stringenti da affrontare.

Anche la **dott.ssa Nicotra** rimarca il tema segnalato dal dott. Ferri rappresentando che l'integrazione verticale delle risorse è dirimente per la continuazione del percorso perequativo, ed invita la Commissione ad iniziare a riflettere su questo aspetto anche al fine di rivedere i criteri, i parametri e le metodologie del sistema stesso. Il meccanismo perequativo non serve a standardizzare la spesa storica ma serve a dare risorse a chi ha minor capacità fiscale, e queste risorse devono essere integrate dallo Stato e non dagli altri comuni, come previsto dalla Costituzione e dalla legge 42/2009. La dott.ssa Nicotra conclude che si potrà proseguire nel percorso perequativo se si sterilizzerà il sacrificio degli altri comuni nel riparto, in caso contrario l'ANCI si opporrà.

Il **Presidente** rappresenta che il tema del livello delle risorse non è di stretta competenza della Commissione Tecnica, la quale può solo segnalare la carenza al decisore politico. Il Presidente ricorda che nelle riunioni precedenti ha più volte proposto proprio un tentativo di quantificazione assoluta delle risorse e non una valutazione dei fabbisogni in termini relativi, riconoscendo che detta quantificazione è certamente un passaggio complesso dal punto di vista metodologico. Il Presidente prosegue segnalando che il sistema perequativo non perequa solo la capacità fiscale ma prima di tutto si deve perequare una parte preponderante di fabbisogno e quindi resta sempre il problema di definire bene questo fabbisogno. Infine, il Presidente esprime la sua difficoltà a comprendere come, dal punto di vista tecnico, si possa legare la perequazione con il livello assoluto delle risorse perché questi sono due piani diversi, pur comprendendo che nel momento in cui il sistema perequativo deve garantire, secondo la legge, che ci siano risorse sufficienti per i fabbisogni c'è ovviamente una questione di dimensione assoluta delle risorse messe a disposizione. Su questo però chiarisce che un sistema perequativo ben fatto funziona per qualsiasi livello di risorse, e quindi esprime dubbi sull'idea che il sistema perequativo debba essere tarato in modo tale che nessuno perda nella distribuzione rispetto alla spesa storica nel presupposto che la stessa sia distribuita in maniera razionale. Dato che questo presupposto non è provato si dovrebbe avere più fiducia e dedicare maggiore energia agli strumenti che si hanno a disposizione lavorando per definire correttamente sia i FS che le CF, cercando di affrontare i vari problemi che emergono in modo più organico per poi segnalare eventualmente l'esigenza di integrazione delle risorse.

Prosegue osservando che, mentre al momento non c'è certezza che il fondo attualmente disponibile sia o meno sufficiente, c'è invece un aspetto oggettivo da poter segnalare, e cioè che le risorse messe a disposizione sono stabili nel tempo, nel senso che i tributi che compongono la capacità fiscale

hanno una scarsa dinamica; quando arrivano nuove risorse sul fondo si dovrebbe agire in modo coerente, dando precedenza all'integrazione verticale del fondo perequativo. Il Presidente conclude che il percorso perequativo disegnato sposta gradualmente la distribuzione delle risorse dalla spesa storica ai fabbisogni e alle capacità fiscali e pertanto si dovrebbe restare coerenti con questa impostazione e immaginare che gradualmente tutto il sistema migliori nel momento in cui la Commissione elaborerà dei FS e delle CF soddisfacenti e privi di incongruenze.

Il **dott. Ferri** dice di comprendere il ragionamento del Presidente ma ritiene che l'idea della necessità di migliorare il sistema confligge con il fatto che qualsiasi decisione si prenda sui riparti produce dei risultati influenzati dal fatto che non vi sono altre risorse verticali in campo mentre si sta migliorando l'impostazione del sistema perequativo. Pertanto, il dott. Ferri ritiene che occorra discutere approfonditamente del metodo e del merito delle modifiche da apportare. Inoltre, rappresenta che se lo Stato è tenuto a stabilire dei LEP, che devono essere assorbiti nelle funzioni fondamentali a pena di sanzione, sarà pure in grado di dare una dimensione quantitativa alle risorse da integrare nella quota verticale del fondo.

Il **Presidente** a conclusione della discussione propone di dare un parere positivo sui criteri di riparto delle risorse di cui all'articolo 1, comma 848 e 849 della legge 160/2019, rimarcando la necessità che i criteri definiti per il riparto 2020 siano transitori e che per il periodo tra il 2021 ed il 2024 ci sia una convergenza tra i criteri che verranno utilizzati per i riparti futuri ed un assetto condiviso e stabile del percorso perequativo.

Il **dott. Ferri** e la **dott.ssa Nicotra** dicono di condividere l'impostazione proposta dal Presidente.

Il **Presidente** chiude la seduta ricordando la data della prossima riunione che rimane fissata per il giorno 24 febbraio alle ore 11.30.

Alle ore 16,20 la seduta è tolta.