

COMMISSIONE TECNICA PER I FABBISOGNI STANDARD

VERBALE N. 80

Il giorno 28 del mese di settembre dell'anno 2021 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 membri effettivi: prof. Giampaolo Arachi (Presidente, PCM), dott. Salvatore Bilardo, dott. Andrea Ferri (ANCI/IFEL), dott.ssa Maria Teresa Monteduro (MEF Dip. Finanze), dott. Antonio Colaianni (MinInterno), Dott.ssa Floriana Cerniglia (PCM-Dipartimento Affari Regionali), Dott. Antonello Turturiello (Regione Lombardia) e Dott. Piero Antonelli (UPI).

Sono presenti i seguenti membri supplenti: dott. Costanzo D'Ascenzo (MEF-RGS), dott. Ivo Rossi (PCM), il dott. Massimo Tatarelli (MinInterno).

Sono altresì presenti i seguenti esperti esterni: dott. Cesare Vignocchi, dott.ssa Claudia Peiti (IFEL REF), dott. Francesco Porcelli (Università di Bari), dott. Marco Stradiotto, dott. Roberto Dispotico, dott.ssa Larysa Minzyuk, dott. Marco Mastracci, dott.ssa Antonella Evangelista, dott.ssa Carolina Raiola(SOSE).

Sono presenti, inoltre, dott.ssa Anna Maria Ustino, dott. Danilo Ballanti (ANCI/IFEL) e dott. Marco Carotenuto (Dipartimento Finanze), Dott.ssa Marcella Castronovo (PCM - Conferenza Unificata Stato Città).

Il **Presidente** inizia la riunione sintetizzando la situazione attuale sulla revisione dell'assetto finanziario di Province e CM. Per rispettare la legge, i lavori si dovrebbero concludere in tempi brevi. Si era concordato di analizzare le tre componenti principali e cioè i trasferimenti, i fabbisogni e la capacità fiscale standard. Per i trasferimenti si sono già completate le operazioni. Sui fabbisogni è stata formulata una proposta sulla base delle elaborazioni predisposte da SOSE. L'approvazione definitiva sarà quella in cui verrà approvato l'intero pacchetto comprensivo anche della capacità fiscale. Adesso occorre stabilire la metodologia generale sui fabbisogni. La volta scorsa erano stati sollevati dei dubbi sull'adeguatezza della metodologia adottata sulle funzioni territorio ed istruzione. I rappresentanti di ANCI e di UPI hanno chiesto alla Commissione un'ulteriore riflessione su queste funzioni.

Il **dott. Antonelli** fa presente che, nella riunione scorsa, UPI aveva evidenziato un problema che riguardava in generale il comparto delle Province, e in particolare quello di ricontrollare i dati perché vi erano problemi di non corretta contabilizzazione e di inesattezza nelle risposte al questionario. Gli enti adesso stanno intervenendo per le correzioni. L'intenzione di UPI non è

quella di mettere in discussione l'impianto dei fabbisogni che è stato costruito, ma allo stesso tempo si ritiene che, dopo il confronto sulla capacità fiscale, tale impianto dovrà trovare un equilibrio.

Interviene il **dott. Ferri** per rappresentare che i risultati su cui vi è stata condivisione sono dati acquisiti. E' però debole il risultato complessivo raggiunto sulle funzioni di strade e scuole. Sono state scartate in sede tecnica ipotesi di considerazione di quote di spesa in conto capitale per il contesto in cui si è sviluppata la crisi finanziaria e istituzionale del comparto provinciale, ipotesi che comunque avevano diversi grado di pregio, ciò non ha permesso di approfondire ulteriormente la discussione su questi due settori che quindi permangono deboli nella valutazione.

Il problema principale su queste due funzioni proviene dal fatto che si sono sottoposte a regressione statistica le informazioni riguardanti l'esercizio 2018, esercizio ancora coinvolto dalla riduzione di risorse avvenuta nel tempo, pertanto la rilevazione del 2010 è un punto di riferimento che ha una certa valenza. Si constata che tale problema non si può affrontare in termini analitici e pertanto l'accordo sull'impianto dei fabbisogni non può essere messo in discussione per questo motivo, ma può essere un buon oggetto di discussione da tener presente ai fini degli aggiustamenti che saranno adottati in futuro.

Il **Presidente** osserva che c'è da considerare una prospettiva di breve periodo e quindi gli aggiustamenti da fare sulla metodologia sviluppata al fine di razionalizzare il sistema finanziario provinciale e, poi una di lungo periodo per valutare se le risorse complessivamente in campo sono coerenti con gli obiettivi di servizio che si riterranno adeguati in futuro, così come è stato fatto per i comuni nel settore sociale.

Il **dott. Stradiotto** fa presente che alcune province hanno chiesto la riapertura del questionario per correggere la spesa storica, nei casi in cui gli enti non avevano nettato dalla spesa il contributo alla finanza pubblica e per questo motivo emergeva il disallineamento segnalato dal dott. Antonelli. Prevede che il dato verrà corretto dagli enti in breve tempo. Occorre però capire quale sarà la data ultima entro la quale le province e le CM potranno chiedere la riapertura del questionario, per una questione di uniformità di trattamento tra i diversi enti. Se la scadenza di approvazione dei fabbisogni sarà il 15 di ottobre, prevedendo la procedura che il questionario può rimanere aperto per 7 giorni, occorre stabilire esattamente quando sarà possibile l'ultima riapertura ai fini dell'applicazione, mentre per la stima si prenderanno come riferimento i dati precedenti alla riapertura del questionario. Come termine di ultima apertura del questionario SOSE, propone il 30 di settembre ma si rimette, in ogni caso, alla decisione della CTFS. Utilizzando questa data si riuscirebbe a chiudere il lavoro per il 15 ottobre.

Il **Presidente** rappresenta che non ci sono obiezioni da parte della Commissione alla data del 30 settembre per l'ultima riapertura del questionario per le province che non hanno ancora riaperto, avendo tempo fino al 7 ottobre per concludere il questionario. Passa poi al punto successivo all'ordine del giorno che riguarda la capacità fiscale. L'operazione complessiva da fare è quella di cercare di razionalizzare una situazione particolare come quella del comparto provinciale ed il primo passo è una ricognizione di quelle che sono le entrate proprie di province e CM ed

evidenziare i margini di autonomia finanziaria ancora a disposizione. Il Dipartimento delle Finanze ha preparato una illustrazione su tali entrate. Sulla base dei dati presentati occorrerà ragionare su quale strategia seguire per la definizione della capacità fiscale per il comparto provinciale, e forse dovranno essere utilizzate delle soluzioni innovative rispetto a quanto fatto per i comuni.

Il **dott. Carotenuto** illustra il lavoro sulla capacità fiscale. (slides allegate)

Il **Presidente** chiede se oltre ai tributi illustrati ci sono altre entrate provinciali ed il loro peso.

Il **dott. Carotenuto** risponde che ci sono altre entrate non tributarie ma hanno un impatto molto limitato. Il 90% delle entrate provinciali è spiegato dai tributi principali, almeno dai dati SIOPE. Inoltre, alcune entrate minori non vengono rilevate per tutte le province, come le locazioni e le concessioni.

Il **dott. Antonelli** chiede ai rappresentanti del Dipartimento delle Finanze se è possibile avere i dati disaggregati per singolo ente. Dalle slides risulta che il totale delle entrate tributarie delle province per il 2019 è di 3 miliardi e 900 milioni, e lo sforzo fiscale ancora disponibile è di 16 milioni, con 16 enti che hanno ancora spazio di manovrabilità sui tributi, il dato COSAP/TOSAP è stato preso dal titolo III delle entrate extra tributarie.

La **dott.ssa Monteduro** ed il **dott. Carotenuto** confermano ciò che è stato espresso dal dott. Antonelli.

Interviene il **dott. Ferri** per osservare che dai dati risulta chiaro che c'è una sostanziale impossibilità di manovra fiscale da parte del comparto provinciale e delle CM. Un'altra riflessione che occorre fare riguarda l'andamento delle entrate principali, e cioè IPT e RCA. Il loro andamento è stato troppo facilmente spiegato con l'onda lunga della crisi pandemica. In realtà, le tendenze recenti osservate, che mostrano una variazione negativa intorno al 7% tra gennaio-agosto 2021 rispetto al 2019, sono il risultato di diverse componenti. Oltre la crisi pandemica, c'è una doppia componente di carattere strutturale, la prima è dovuta al fatto che la base imponibile della RCA è diminuita strutturalmente in relazione a meccanismi di calcolo del premio che hanno modificato significativamente la base imponibile. La seconda componente strutturale, più complicata da valutare, è legata al movimento green e alla transizione ecologica che sta emergendo, intrecciata con la difficile ripresa in corso e con le connesse penurie di materie prime. Da ciò consegue che si hanno dati fallaci per il 2017 e 2019 per IPT e RCA e quelli del 2020 più fortemente influenzati dalla pandemia. Per quanto espresso, il dott. Ferri ritiene che occorre collocarsi in una condizione

che permetta di intercettare la maggior parte di queste modificazioni strutturali per poter interpretare una capacità fiscale realistica e non rivolta ad un passato che non si ripresenterà più.

Anche il **Presidente** ritiene che un approfondimento su tali aspetti sia necessario, osservando però che sui fattori determinati dalla crisi pandemica, come la svolta green, al momento gli elementi a disposizione sono molto limitati per poter fare delle ipotesi robuste. Inoltre, ricorda che ciò che conta della capacità fiscale non è tanto la sua dimensione, ma la distribuzione sugli enti e riuscire a rilevare l'andamento differenziato a livello provinciale sarà difficile.

Il **dott. Porcelli** fa una riflessione sul fatto che si sta considerando un comparto in cui bisogna riorganizzare una ristrutturazione delle entrate in relazione al fabbisogno standard per impostare un meccanismo di perequazione fiscale simile a quello del comparto comunale. Con l'attuale assetto delle entrate proprie, però, in qualunque modo si stimerà la capacità fiscale delle province e delle città metropolitane, non si riuscirà ad applicare il meccanismo previsto della legge 42 e dall'articolo 119 della Costituzione, e cioè un meccanismo di finanziamento basato sul pilastro fondamentale delle entrate proprie che finanziano i servizi fondamentali ed una perequazione che svolge un ruolo di rinforzo, perché ormai non c'è più spazio di sforzo fiscale per il comparto provinciale. Pertanto, il dott. Porcelli ritiene necessaria una riflessione sull'impianto generale delle entrate provinciali per valutare quali possano essere le nuove entrate proprie delle province sotto forma di compartecipazione, questo al fine di evitare due problemi. Quello di rendere irrealizzabile il percorso di perequazione verso il quale si vuole tendere, e secondo di rendere molto orizzontale il percorso di perequazione stesso.

Il **Presidente** rappresenta che nel particolare contesto provinciale c'è un trasferimento verticale che va dalle province allo Stato, quindi probabilmente il ragionamento che andrà fatto sull'adeguatezza degli spazi di autonomia da lasciare alle province dovrà considerare questa componente. Ad oggi, si sta fotografando l'esistente e dai primi dati sembra che ci si trova in una situazione in cui le risorse vincolate delle province necessarie per coprire i fabbisogni più il trasferimento che le province fanno allo Stato per il concorso delle stesse alla finanza pubblica vincolano gran parte delle risorse e il margine disponibile per lo sforzo fiscale è probabilmente limitato. Pertanto, la definizione della capacità fiscale dovrebbe essere ripensata. Una proposta potrebbe essere quella di considerarla pari all'ammontare del fabbisogno stimato più il concorso

delle province alla finanza pubblica, per poi aprire la riflessione sulle risorse libere che restano a disposizione del comparto.

Il **dott. Porcelli** aggiunge che, avendo quasi tutte le aliquote al massimo, di fatto il gettito che si osserva offre già una buona approssimazione della capacità fiscale, sia pur tarata verso il potenziale massimo come se le aliquote fossero standardizzate tutte al loro valore massimo.

Il **dott. Ferri** rappresenta che è vero che si sta leggendo una situazione abbastanza omogenea basta che non si regoli il comparto al massimo dello sforzo perché poi non ci sarebbe applicazione del dettato costituzionale. In assenza di un'operazione più raffinata o sull'impianto fiscale o sulla considerazione del contributo delle province alla finanza pubblica manca un pezzo del problema perché la capacità fiscale va considerata ad uno standard e non al massimo.

Il **Presidente** propone di considerare lo standard al livello delle risorse che devono essere garantite e cioè quelle per i fabbisogni e quelle per il contributo alla finanza pubblica. Uno standard di questo tipo definirebbe anche le risorse libere e l'autonomia delle province e su questo poi occorrerà fare una riflessione se le risorse appaiono troppo limitate ed eventualmente segnalare la necessità di un incremento che potrebbe prendere la forma di una riduzione del contributo provinciale alla finanza pubblica. Il modo migliore di procedere è di prevedere a breve degli incontri tecnici al fine di trovare delle soluzioni puntuali sulla definizione della capacità fiscale con l'obiettivo di riunire la CTFS la settimana prossima in modo di poter andare in approvazione per il 15 ottobre.

Interviene Il **dott. Bilardo** per rappresentare che sarebbe opportuno completare il quadro delle entrate con le entrate diverse da IPT, RCA e TEFA, come ad esempio multe, concessioni, etc, che ovviamente non rilevano al fine della copertura dei fabbisogni standard ma che sono utili per completare il ragionamento e capire quante risorse restano al comparto per la copertura delle funzioni non fondamentali.

Il **dott. Antonelli** fa la considerazione che tra le entrate extra tributarie c'è di tutto e quindi occorre fare una valutazione attenta su quali considerare, e ritiene importante comprendere quanto sforzo fiscale viene lasciato nell'autonomia degli enti.

Il **Presidente** fa presente che la proposta fatta è in linea con quanto espresso dal dott. Antonelli, cioè evidenziare le risorse che saranno necessarie e da questo poi risulterà il delta delle risorse disponibili per valutare l'autonomia degli enti. Inoltre, ritiene utile anche la richiesta del

dott. Bilardo di completare i dati delle entrate, in quanto non c'è solo il tema della dimensione complessiva delle risorse ma anche la loro ripartizione tra gli enti e avere una ricognizione chiara di tutto eviterà errori quando si andrà a disegnare il sistema perequativo. Quindi propone di procedere partendo dalla riflessione più tecnica sulla definizione della capacità fiscale e su come disegnare i due fondi perequativi e fissa la prossima riunione della CTFS sull'argomento per giovedì 7 ottobre alle ore 17,30. Chiude la seduta odierna alle ore 16,30.