

COMMISSIONE TECNICA PER I FABBISOGNI STANDARD

VERBALE N. 34

Il giorno 9 del mese di ottobre dell'anno 2018 alle ore 11,00 presso la sala IRFE del Ministero dell'Economia e delle Finanze si è riunita a seguito di 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: dott. Rocco Aprile e dott. Salvatore Bilardo (MEF RGS), dott. Andrea Ferri (IFEL) e dott. Piero Antonelli (UPI).

Sono presenti i seguenti membri supplenti: dott. Ivo Rossi (PCM), dott. Massimo Tatarelli (Ministero dell'interno) e la dott.ssa Larysa Minzyuk (IFEL). Sono altresì presenti i seguenti esperti esterni: dott. Cesare Vignocchi (IFEL), dott.ssa Cristina Equizzi, dott. Francesco Porcelli e dott. Marco Stradiotto per SOSE. Sono presenti, inoltre, il dott. Costanzo D'Ascenzo (MEF- RGS), la dott.ssa Antonietta Fortini (MEF- RGS) e il dott. Marco Carotenuto (MEF Dip. Finanze).

Il dott. Aprile, verificata la presenza del numero legale, apre la seduta procedendo all'esame del primo punto all'ordine del giorno riguardante l'approvazione del verbale numero 33 del 24 settembre 2018; non riscontrando osservazioni o richieste di modifica, il verbale viene approvato all'unanimità. Procede, successivamente, con la discussione dell'indice della Relazione della Commissione tecnica per i fabbisogni standard di cui all'articolo 1, comma 29, della legge n. 208 del 2015: «Stato di attuazione delle disposizioni di cui ai capi II, III, IV e VI della legge 5 maggio 2009, n. 42, con particolare riferimento alle ipotesi tecniche inerenti la "Determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni e al funzionamento dello schema perequativo", da presentare con cadenza biennale alla Commissione parlamentare per l'attuazione del federalismo fiscale» e chiede ai presenti conferma circa le integrazioni/variazioni evidenziate nell'indice della Relazione, distribuito in seduta, nonché di segnalare ulteriori richieste di integrazione/revisione dello stesso; sottolinea, quindi, l'esigenza di prevedere un capitolo finale specificatamente dedicato alle conclusioni e alle proposte migliorative (capo III), distinto dai due capi precedenti di inquadramento normativo (capo I) nonché di analisi/descrizione dell'implementazione dello stesso e dell'attività svolta dalla Commissione (capo II).

Il dott. Bilardo ritiene che il capo terzo (Riflessioni e ipotesi tecniche per un intervento di riforma e di attuazione della legge n. 42 del 2009) adempia già a tale finalità che è quella di illustrare le conclusioni e le proposte migliorative.

Il dott. Bilardo chiede altresì di inserire all'interno del capo secondo, (dopo il punto 4), il tema relativo alle scelte applicative in materia di costruzione del sistema perequativo nel triennio 2015-2017, tale punto sarebbe da collocare nell'ambito degli interventi inerenti il fondo di solidarietà comunale nel rispetto dell'organicità degli argomenti trattati.

Il dott. Ferri è indifferente rispetto alla collocazione puntuale del tema in questione, ritiene invece sottolineare che lo scopo del punto in esame è quello di mostrare chiaramente le scelte fatte in questi anni nell'ambito della perequazione comunale tra cui, per citarne alcune, quelle riguardanti i LEP, la sterilizzazione e non sterilizzazione degli effetti fissi territoriali, il confinamento dei fabbisogni standard al perimetro della capacità fiscale standard, e come tali scelte tecniche, hanno influito sull'allocazione delle risorse attraverso il Fondo di solidarietà comunale. Sostiene poi che le

scelte effettuate dal 2015 (che definisce imprudenti per l'eccessiva velocità e intensità del meccanismo) hanno fatto sì che le variazioni redistributive siano state più significative, in molti casi contro intuitive e non stabili nel tempo, rispetto ad un'applicazione prudenziale delle stesse. Da qui l'importanza di evidenziare e quantificare i nessi relazionali tra le decisioni intraprese e le conseguenze osservate. Il dott. Ferri ricorda, inoltre, che IFEL fin dal 2015 ha evidenziato l'esigenza di un'attenta analisi degli effetti perequativi sia congiunturali (di anno in anno) sia proiettate sulla situazione del sistema di perequazione a regime. Contestualmente il dott. Ferri comunica che IFEL, nella prossima riunione della Commissione farà circolare una bozza di nota redatta allo scopo di illustrare le prime evidenze di quanto sia stato fatto fino ad oggi in materia di fabbisogni e capacità fiscali standard e di modello di riparto al fine di fornire spunti per la discussione.

Il dott. Aprile ribadisce la necessità di tenere separate conclusioni e proposte migliorative dal resto della Relazione, al fine rendere più efficace il messaggio che la Commissione intende veicolare ai *policy makers*.

Il dott. Aprile chiede se vi siano obiezioni a tale proposta aggiungendo che, quantunque l'indice della Relazione potrebbe anche cambiare nelle successive riunioni, con il consenso dei membri della Commissione, al momento è tuttavia importante avere uno schema definito e concordato, per dare inizio ai lavori di redazione.

Il dott. Ferri asserisce che il lavoro svolto riguardante i Comuni è molto più corposo rispetto a quello relativo agli altri enti (Province e Regioni), ma ciò non emerge dall'indice della relazione e chiede di evidenziare tale peculiarità nella medesima. A tal fine, rimarca la necessità di un maggiore livello di dettaglio nella relazione, onde evitare che la troppa generalità della stessa renda meno chiara la sostanza dei temi trattati.

Il dott. Bilardo chiede alla Commissione se sia opportuno includere nella relazione una parte inerente il tema delle autonomie differenziate in quanto argomento di stretta attualità.

Il dott. Antonelli sostiene che tale tema risulta essere non indifferente alla luce della modifica dell'articolo 116, terzo comma, della Costituzione, confermato anche dal fatto che nelle settimane a seguire verrà emanato un provvedimento sull'autonomia differenziata della Regione Veneto. Ritiene coerente aprire un dibattito su tale argomento con la presenza del dott. Turturiello.

Il dott. Aprile ritiene che il tema delle autonomie differenziate vada collocato nel capo III, tenendo anche conto dell'evoluzione del dibattito in corso e delle eventuali modifiche del quadro normativo che dovessero nel frattempo intervenire.

Il dott. Bilardo sostiene che nel caso in cui la commissione voglia tener conto del tema delle autonomie differenziate, il suddetto tema deve essere inserito al punto 8 prima delle "Proposte di revisione ed integrazione della legge n. 42/2009 in materia di federalismo municipale, provinciale e regionale e per la sua integrale attuazione" del capo terzo.

Il dott. Antonelli ribadisce l'opportunità che la Commissione intraprenda un dibattito sulle Regioni a Statuto Speciale, in quanto tema strettamente collegato con quello delle autonomie differenziate.

Il dott. Bilardo conferma che quanto detto da Antonelli sia necessario alla luce dell'articolo 116, terzo comma, della Costituzione.

Il dott. Aprile chiude il dibattito sull'indice della Relazione, e apre la seconda fase della discussione avente ad oggetto l'indicazione dei soggetti deputati a redigere la prima bozza di testo in relazione alle diverse tematiche elencate nell'indice della Relazione.

Il dott. Bilardo propone che IGEPa relazioni in merito ai punti 1 e 2 del capo primo inerenti il quadro delineato dalla Costituzione e della legge n. 42 del 2009, e chiede al Dipartimento delle Finanze di occuparsi del punto tre (3. I decreti delegati attuativi della legge n. 42 del 2009 nelle materie oggetto della relazione).

Il dott. Bilardo propone che siano ANCI, UPI e Regioni ad occuparsi dei punti quattro e cinque (4. Gli interventi successivi in materia di finanza regionale e locale; 5. Le differenze tra il vigente quadro legislativo e fattuale e la legge n. 42 del 2009), mentre l'assegnazione del punto 6 (Le criticità nella corretta attuazione della legge n. 42/2009) resta da definire.

Il dott. Aprile conclude che l'obiettivo principale della prossima riunione sarà quello di acquisire le prime bozze degli elaborati relativi al primo e secondo capo della Relazione, discuterne i contenuti e concordare le integrazioni/variazioni da apportare. Inoltre, sulla base di tale materiale, sarà possibile avviare una prima discussione sui contenuti del terzo capo relativo alle conclusioni e alle proposte migliorative.

Il dott. Stradiotto propone di inserire al punto 6 alcune analisi di scenario, alternative, utili per comprendere le problematiche e le carenze da superare per poter dare piena attuazione a quanto previsto dalla L.42/2009.

Il dott. Ferri ribadisce che lo scopo della relazione è quello di illustrare, non valutare, quanto fatto finora. Ritiene che, nell'ambito della determinazione dell'attuale sistema dei fabbisogni standard, siano state fatte scelte che non erano esclusivamente dettate dall'impossibilità di procedere con ipotesi alternative, in tal senso fa l'esempio della decisione della sterilizzazione parziale dell'impatto dei fabbisogni standard per i rifiuti. Sostiene che un'analisi di scenari alternativi è utile, sia perché funzionale ad evidenziare il funzionamento del sistema perequativo, sia perché i suoi risultati possono svolgere una funzione di supporto per il decisore politico. Asserisce, in ultimo, che una illustrazione degli effetti delle sperequazioni territoriali dei valori catastali e delle differenziazioni territoriali esistenti e certificate attraverso il questionario dei fabbisogni standard nell'erogazione di alcuni servizi possa dare spunti alla politica per eventuali interventi migliorativi nell'ambito dei programmi di aggiornamento del catasto e nella definizione e finanziamento dei LEP.

Il dott. Aprile si dichiara d'accordo nella misura in cui tali analisi portino a migliorare il sistema vigente. Chiude dicendo che nella prossima riunione verranno discussi nel dettaglio i contributi alla Relazione trasmessi dai coordinatori individuati nel corso della riunione, in relazione ai diversi argomenti dell'indice. Sentita la disponibilità dei presenti, fissa la successiva riunione in data 30 ottobre 2018 e introduce l'ultimo punto all'ordine del giorno riguardante l'informativa SOSE sui fabbisogni standard della componente rifiuti e delle Regioni.

Il dott. Porcelli sostiene che lo scopo della presentazione è di rappresentare la funzione di costo utilizzata per il comparto rifiuti, al fine di iniziare il confronto con IFEL nel tavolo tecnico. La

parte della presentazione inerente i rifiuti è divisa in tre sezioni: 1) discussione del modello attuale, 2) criticità del modello attuale, 3) proposte migliorative del modello. Si mostra come la funzione rifiuti sia quella col più alto peso in termini di fabbisogni standard complessivi, e che, oltre alle sue finalità perequative, vi sia quella di *benchmarking* dei comuni, come previsto dall'art. 1, comma 653, della Legge 147 del 2013 in merito alla definizione della tassa sui rifiuti (TARI). Il dott. Porcelli mostra che il principale set di variabili utilizzate nella definizione della funzione rifiuti è quello che descrive l'esercizio del servizio. Il set di variabili inerenti alle scelte gestionali e alla dotazione impiantistica provinciale è stato sterilizzato in fase applicativa, ma viene invece considerato ai fini di *benchmarking*. Infatti, una volta stimato il costo standard esso viene moltiplicato per le tonnellate di rifiuti prodotte per ottenere il fabbisogno standard relativo alla componente rifiuti di un determinato comune.

Il dott. Aprile chiede se il modello valorizzi le scelte/strategie dei Sindaci volte a ridurre i costi tramite il contenimento delle quantità di rifiuti prodotti.

Il dott. Porcelli risponde che il modello ingloba tali effetti e che esiste una relazione conclamata tra raccolta differenziata e tonnellate di rifiuti prodotti: all'aumentare della quota di raccolta differenziata aumenta il costo standard per tonnellata e si riduce la quantità di rifiuti prodotta. Aggiunge che la cosa che non riesce a fare il modello attuale è l'individuazione di un target standard di rifiuti da poter comparare con l'eventuale indicazione di una soglia obiettivo da parte del decisore politico. SOSE attraverso la modellizzazione della parte inerente la domanda nell'ambito dei rifiuti è in grado di fare ciò, ma che tale parte del modello non è stata ancora attivata ed è soltanto costruita in via sperimentale.

Il dott. Stradiotto evidenzia che uno dei problemi, per individuare un target di produzione dei rifiuti, è quello dei rifiuti assimilabili agli urbani prodotti dalle attività produttive. La produzione di rifiuti assimilabili ai rifiuti urbani è molto differenziata tra i diversi ambiti sia regionali che comunali, risulta quindi difficoltoso individuare un livello ottimale di produzione dei rifiuti.

Il dott. Porcelli continua illustrando i vari elementi di differenziazione del costo standard: struttura impiantistica, scelte di gestione, differenziali regionali, effetti dovuti ai *clusters* di appartenenza (oggetto di revisione metodologica). Spiega la funzione, non solo perequativa, ma anche di *benchmarking* del modello, come proposto da IFEL sulle linee guida dettate dal Dipartimento delle finanze. Mostra che in caso di sterilizzazione dei differenziali regionali si andrebbero a ridurre le differenze nei fabbisogni standard regionali rispetto alla media, in particolare si avrebbe una diminuzione del fabbisogno riconosciuto alle regioni del Sud.

Passa a descrivere le principali proposte di evoluzione metodologica sul tappeto: il passaggio da un modello *cross section* (su unico anno) a un modello *panel* (più anni, che include le annualità 2013-2015-2016-2017 in merito a questo punto è necessario valutare la robustezza dei dati relativi al 2010 che, essendo stati rilevati con un questionario strutturalmente diverso da quello attuale, potrebbero non essere del tutto omogenei. Il modello mostra che la spesa storica e la quantità di rifiuti per abitante hanno un andamento stabile nel corso del tempo e che l'unico anno che si discosta dagli altri è il 2010, perché è il più lontano nel tempo e perché il questionario utilizzato allora è diverso da quello attuale, per tali motivi il dott. Porcelli non è sicuro dell'inclusione di tale annualità nel modello. Procedo mostrando l'andamento crescente della quota di raccolta differenziata nel corso del tempo, facendo notare come vi sia una riduzione delle differenze regionali. Riassume dicendo che tutti i grafici esposti mostrano una stabilità temporale, elemento necessario per il passaggio ad un modello *panel*. Chiarisce che per quanto concerne la distanza dagli

impianti vi sia una differenza, anche se non sostanziale, dovuta al passaggio nel 2016 ad un sistema di geolocalizzazione, fa inoltre notare che la distanza Comune-impianto diminuisce al crescere della dimensione del comune e che l'andamento temporale del prezzo della benzina sia poco rappresentativo essendo questa variabile considerata in scostamento percentuale dalla media nazionale. Per quanto concerne la distribuzione delle discariche a livello regionale si nota una riduzione del numero nel corso del tempo e oltre che una certa omogeneità a livello regionale. Segnala, tuttavia, che tale omogeneità territoriale non vi sia per gli impianti di trattamento meccanico-biologico, impianti di compostaggio e a gestione anaerobica, in quanto tali impianti risultano essere molto più numerosi al Nord che al Sud.

Il dott. Porcelli illustra le principali opzioni proposte da SOSE per l'evoluzione del modello: il passaggio a un modello *panel* (dove il 2010 potrebbe essere scartato secondo il dott. Porcelli), la scelta dello stimatore panel da utilizzare (il dott. Porcelli propone di adottare lo stesso utilizzato dal Dipartimento Finanze nella stima della capacità fiscale residuale), la verifica della robustezza del modello al cambiamento dei dati, la scelta fra costo standard nazionale e regionale, l'evoluzione del modello di *clusterizzazione*, infine, si richiama l'attenzione della Commissione sulla possibilità di scendere ancor più nel dettaglio, rispetto al livello provinciale, nella considerazione della dotazione impiantistica utilizzando dati ISPRA.

Il dott. Aprile nota, alla stregua del dott. Porcelli, la significativa eterogeneità dell'annualità 2010 rispetto alle altre considerate. Chiede, inoltre, se non sia più opportuno considerare una finestra temporale mobile ai fini della determinazione della base di stima del modello, anziché aggiungere ogni anno una nuova annualità senza rimuoverne alcuna.

Il dott. Porcelli risponde che in fase di stima del modello è meglio considerare quante più annualità possibili ai fini di aumentare la numerosità campionaria per poi considerare in fase di applicazione solo l'ultimo anno, come è stato fatto per la stima delle capacità fiscali residuali, anche se si sta valutando di utilizzare una media mobile fra più anni invece che un singolo anno.

Il dott. Aprile sottolinea l'utilità di effettuare delle simulazioni volte a valutare l'impatto dell'annualità 2010 nella stima del modello al fine di valutarne l'opportunità dell'inserimento.

La dott.ssa Minzyuk ritiene opportuno tenere conto dell'evoluzione del quadro normativo in ambito di raccolta e smaltimento rifiuti nella selezione delle annualità.

Il dott. Porcelli dice che un'ulteriore proposta da valutare è quella di non sterilizzare l'impatto della dotazione impiantistica nella determinazione del fabbisogno pensando, invece, ad una sterilizzazione dei differenziali regionali.

Il dott. Stradiotto sostiene che le proposte includono anche la possibilità di ristimare, utilizzando i dati sul tipo di impianti (Tipo, potenzialità e distanza), l'effetto sui costi standard per tonnellata cercando di recuperare anche l'effetto determinato dagli impianti di termovalorizzazione, impianti che nella stima precedente non avevano dato effetti significativi. Inoltre, propone di valutare l'ipotesi di sterilizzare gli effetti regionali e di non sterilizzare gli effetti derivanti dalla presenza degli impianti.

Il dott. Ferri dice che la commissione dovrebbe lavorare per migliorare la stima dei fabbisogni *standard* in ambito di rifiuti in maniera sganciata rispetto al modello generale, così da poter fornire

un supporto migliore per l'applicazione del comma 653, art. 1, della Legge 27 dicembre 2013, n. 147, il quale prevede che *"A partire dal 2018, nella determinazione dei costi di cui al comma 654, il comune deve avvalersi anche delle risultanze dei fabbisogni standard"*. L'obiettivo per Ferri è quello di arrivare per i primi di dicembre con qualcosa di già operativo che aggiorni lo schema già utilizzato lo scorso anno. Ribadisce che il lavoro fatto l'anno scorso è stato prezioso, anche grazie alla circolare Mef-DF di guida all'applicazione della norma, e mette in guardia dal rischio di stravolgere completamente il modello in tempi così ristretti. Conclude esprimendo la preoccupazione che il paniere dei cambiamenti proposti richiede uno sforzo eccessivo, tenuto conto del tempo a disposizione, rispetto alle eventuali migliorie ottenibili.

Il dott. Porcelli risponde che SOSE espone un ventaglio di proposte metodologiche, senza alcuna pretesa che esse vengano prese in considerazione e/o applicate in toto.

Il dott. Aprile sostiene che bisogna sempre partire dalla metodologia concordata e valutare, rispetto a questa, l'utilità ed il valore aggiunto di eventuali modifiche proposte. Inoltre, tali modifiche devono essere valutate separatamente e, se ritenute migliorative dalla Commissione, le stesse potranno essere applicate in variazione della precedente metodologia. La Commissione deve essere sempre in grado di spiegare nel dettaglio alle parti istituzionali la natura dei cambiamenti e dimostrarne il loro valore migliorativo. Sottolinea, infine, la necessità di un potenziamento dell'analisi specificatamente mirata ad illustrare il miglioramento della qualità dei dati a disposizione, nei successivi aggiornamenti della base dati. Chiude fissando il seguente ordine del giorno della prossima riunione del 30 ottobre 2018:

1. approvazione del verbale n.34;
2. prosecuzione lavori sulla relazione;
3. informativa SOSE sui fabbisogni standard regionali;

L'ultimo punto è stato rinviato alla successiva riunione in quanto si è ritenuto fosse importante la presenza del rappresentante delle Regioni.

La seduta è tolta alle ore 13,30.