

COMMISSIONE TECNICA PER I FABBISOGNI STANDARD

VERBALE N. 51

Il giorno 9 del mese di giugno dell'anno 2020 alle ore 15,05 si è riunita in videoconferenza, 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 e dott.ssa Luciana Patrizi (MEF RGS), dott.ssa Maria Teresa Monteduro (MEF Dip. delle Finanze), Dott. Antonio Colaiani (MinInterno) Dott. Piero Antonelli (UPI), dott. Andrea Ferri (ANCI/IFEL), dott.ssa Veronica Nicotra (ANCI) e dott. Antonello Turturiello (Regioni).

Sono presenti i seguenti membri supplenti: dott. Costanzo D'Ascenzo (MEF RGS) e dott.ssa Larissa Minzyuk (ANCI/IFEL).

Sono altresì presenti i seguenti esperti esterni: dott. Cesare Vignocchi (ANCI/IFEL), dott. Francesco Porcelli (Università di Bari), dott. Marco Stradiotto, dott. Roberto Dispotico, dott. Marco Mastracci e dott.ssa Claudia Settimi (SOSE).

Sono presenti, inoltre, dott. Marco Carotenuto e dott. Danilo Carullo (MEF Dip. delle Finanze), dott.ssa Sonia Caffù, dott.ssa Antonietta Fortini, dott.ssa Concetta Tassone e dott.ssa Anna Maria Ustino (MF RGS), dott. Antonio Strusi (Regione Veneto), dott. Onelio Pignatti (Regione Emilia Romagna), dott.ssa Nicoletta Barabaschi (ANCI/IFEL) e dott.ssa Claudia Peiti (ANCI/IFEL).

Il **Presidente** saluta i presenti e passa subito al primo punto all'OdG relativo al verbale n. 50, che viene approvato dai membri della Commissione all'unanimità. Con riferimento al secondo punto, introduce il tema dell'aggiornamento dei FS sul settore sociale. Come è stato preannunciato nella precedente riunione, si propone un'innovazione metodologica molto importante perché si inizia a considerare esplicitamente il livello dei servizi nella determinazione del fabbisogno. Questa innovazione consente da una parte di avere l'opportunità di rendere più efficace il lavoro della Commissione ma dall'altra pone delle problematiche da affrontare in fase di applicazione del modello. La metodologia in questione consente di guardare in modo molto più approfondito la funzione sociale e, dai dati presentati nella riunione precedente, è emerso che il livello di offerta dei servizi è estremamente variegato sul territorio, con aree in cui tale livello appare estremamente basso e non adeguato ad un livello essenziale delle prestazioni che possa considerarsi accettabile. Sulle modalità da seguire per adattare la metodologia in fase di applicazione sono state avanzate osservazioni ed evidenziate criticità rilevanti. Il Presidente ritiene che, essendo condivisa la percezione che in alcuni territori i livelli dei servizi sono oggettivamente troppo bassi qualsiasi sia il livello essenziale delle prestazioni, non sia adeguato prendere come riferimento la media storica nazionale dei servizi per la definizione del fabbisogno, perché ci si muoverebbe in una direzione distorta verso il basso. Appare opportuno invece porsi in una prospettiva di potenziamento dei servizi cercando di individuare dei livelli di servizio di riferimento per il settore sociale che tengano conto di un loro potenziamento. Non ritiene nemmeno immaginabile che una quantificazione del fabbisogno del settore sociale nell'ottica di un suo potenziamento in termini assoluti venga scaricata sulle altre funzioni comunali con una riduzione di risorse per tali funzioni. Pertanto, a suo giudizio occorre sfruttare l'innovazione metodologica introdotta per segnalare al legislatore la necessità di andare verso un potenziamento dei servizi e al contempo verso una integrazione delle risorse a disposizione dei comuni attraverso un possibile intervento verticale dello Stato. Il Presidente preannuncia che durante la riunione verrà illustrato un primo tentativo di applicare la metodologia che si è discussa nella precedente CTFS in una prospettiva non di mera redistribuzione di risorse esistenti ma di potenziamento dei servizi del settore sociale, valutando se i

riferimenti utilizzati nel modello siano ragionevoli e se ne occorrono altri, e considerando anche gli esiti della metodologia nella ripartizione delle risorse tra diverse tipologie di enti. Il Presidente si augura di aver colto le indicazioni fondamentali che erano emerse nella scorsa CTFS e lascia la parola per eventuali interventi prima che SOSE inizi ad illustrare questo primo tentativo di quantificazione dei fabbisogni applicando la nuova metodologia in una prospettiva di potenziamento dei servizi della funzione sociale.

Interviene il **dott. Ferri** rappresentando che è molto importante ciò che è stato delineato dal Presidente nel suo intervento, in quanto ANCI/IFEL avrebbe avuto difficoltà a proseguire nella condivisione tecnica se non fosse emersa chiaramente, anche in ambito CTFS, la consapevolezza della difficoltà di operare in un settore come quello sociale, molto delicato e complesso per l'ampia varietà di servizi che si collocano all'interno del settore, essenziali per diverse fasce di cittadini, nel perimetro predeterminato di risorse date. Il dott. Ferri ricorda che si andrà ad operare in termini applicativi in un contesto post emergenziale per servizi come quelli sociali territoriali che si pongono tra il sanitario ed il sociale propriamente detto, di cui la dotazione territoriale, oggi prevalentemente offerta dal comparto comunale, è un elemento integrante per il riequilibrio territoriale dei servizi socio sanitari nel loro complesso e non può prescindere da una qualche integrazione di risorse per i territori meno dotati, in quanto la disuguaglianza territoriale che si riscontra su tutte le funzioni che si analizzano costituisce un limite rilevante nel momento in cui il perimetro delle risorse rimane fisso. Questo tipo approccio, secondo il dott. Ferri, non sminuisce il ruolo tecnico della Commissione, ma in realtà lo esalta perché permette di mettere a disposizione del decisore politico informazioni certamente qualificate per le decisioni che dovranno essere adottate e ritiene pertanto che la strada intrapresa sia quella corretta.

Anche il **dott. Bilardo** concorda con l'approccio delineato dal Presidente, e ritiene che questo sia il giusto modo con cui la Commissione deve porsi verso il decisore politico.

Il **dott. Stradiotto** conviene che i ragionamenti fatti negli interventi precedenti siano utili per evidenziare le questioni colte dall'analisi svolta da SOSE insieme ad IFEL, REF ed RGS sul comparto sociale. Ciò che emerge, anche dal rapporto inviato alle regioni a statuto ordinario relativamente alla ricognizione del livello delle prestazioni effettivamente erogate nei territori regionali, è una situazione molto variegata tra le diverse aree del Paese, oltre al fatto che gran parte dei servizi del comparto sociale vengono erogati dai comuni. La fase di applicazione e di analisi dei fabbisogni standard e di eventuali possibilità di standardizzazione del servizio sociale va fatta valutando anche le risorse aggiuntive necessarie, tema sul quale SOSE ha preparato alcune slide. Passa pertanto la parola al **dott. Dispotico**, che inizia ad illustrare le slide che evidenziano i passaggi evolutivi rispetto all'ultima presentazione.

Innanzitutto, ricollegandosi a quanto già illustrato nell'ultima riunione della commissione tecnica, viene sintetizzato l'aggiornamento metodologico che si sta delineando per il settore sociale, ovvero un procedimento di stima che utilizza un modello di tipo panel attraverso due stadi; nel primo stadio viene utilizzato un modello ad effetti fissi che considera i dati di tre annualità (2015, 2016 e 2017), nel secondo stadio viene applicato un modello di regressione cross-section sugli effetti fissi ottenuti dal primo stadio. La novità principale del settore sociale ha riguardato la misura dell'intensità del servizio offerto, attraverso l'inserimento nel modello delle ore di assistenza nelle strutture e del numero di utenti relativamente alla macro area "interventi e servizi" e alla macro area "contributi economici". Rispetto al modello illustrato nella precedente riunione, si è provato ad inserire nell'ambito del primo stadio le quote di compartecipazione relativamente agli utenti e al SSN, calcolando l'incidenza dell'ammontare di compartecipazione di utenti e SSN rispetto alla spesa lorda. Queste variabili che misurano il livello della compartecipazione sono state inserite nel modello come variabili di controllo in modo da poter valutare eventuali variazioni nel livello di spesa dei comuni. Nel secondo stadio sono state inoltre inserite delle variabili relative alla popolazione per rilevare i diversi livelli di spesa sistematica nelle diverse fasce di popolazione all'aumentare della dimensione dei comuni. Altra grande novità ha poi riguardato l'inserimento nella specificazione del modello delle dummies provinciali in sostituzione delle dummies

regionali, in quanto l'intento è quello di cogliere in maniera più fine ciò che già recepivano le dummies regionali, ovvero i diversi comportamenti di spesa da parte dei comuni nei diversi contesti territoriali.

Il dott. Dispotico prosegue evidenziando che sono state fatte delle prime ipotesi applicative del modello riguardanti le variabili che non sono risultate significative nella regressione (e quindi la scelta del loro non riconoscimento), le prime simulazioni di normalizzazione delle variabili legate all'intensità del servizio, cioè le ore e gli utenti, ed infine il discorso della scelta applicativa delle nuove variabili legate alla compartecipazione e tutte le variabili di controllo che non devono essere riconosciute.

In merito alle nuove variabili introdotte, viene illustrato il focus della compartecipazione utenza, variabile inserita al primo stadio che viene rappresentata nella slide con un valore pro capite a livello regionale. Dall'analisi emerge la differente contribuzione sul territorio nazionale con dei valori più elevati per l'area del centro nord e via via più bassi man mano che si scende verso sud. E' stata evidenziata poi la percentuale di comuni che hanno indicato la compartecipazione da utenza, rappresentando la composizione del campione di regressione del numero di comuni che hanno riportato dei valori in termini di compartecipazione dell'utenza, in cui spiccano i valori dei comuni dell'Emilia Romagna (dove si rileva per il 2017 quasi il 60% dei comuni). In termini pro capite, si nota che dal punto di vista regionale i valori maggiori si riscontrano sempre in Emilia Romagna con più di 20 euro per abitante, valori superiori alla media in Lombardia e Marche ed una compartecipazione bassissima per le regioni del sud, soprattutto Calabria e Campania. Un discorso analogo si può fare per l'altra variabile di compartecipazione, quella relativa al SSN. Anche per questa si nota una distribuzione sul territorio nazionale con una separazione molto netta tra nord e sud, con una maggiore intensità per i comuni dell'Emilia Romagna e della Toscana. Non sono molti i comuni che hanno riportato valori di compartecipazione nei questionari, esempio per i comuni dell'Emilia Romagna non supera il 50%. Dal punto di vista dei valori pro capite è sempre l'Emilia Romagna che presenta i valori più marcati, mentre per i comuni del sud la compartecipazione del SSN appare quasi del tutto inesistente. I dati sulla compartecipazione utenza e SSN vengono presi dai questionari SOSE IFEL sottoposti ai comuni nel quadro M dei servizi svolti nel modulo dei dati strutturali.

Entrando nel merito del modello, il dott. Dispotico illustra come nel primo stadio la spesa venga messa in relazione alle variabili che sono in grado di cogliere l'offerta del servizio (misurata attraverso l'intensità del servizio), mentre nel secondo stadio l'effetto individuale viene messo in relazione alla domanda del servizio stesso. Nella panoramica delle variabili presenti nel modello, oltre a quelle finora descritte, vi sono anche i prezzi, la presenza delle strutture e la gestione in forma associata del servizio. In una tabella vengono riportati i coefficienti di regressione del primo stadio del modello e vengono rapidamente elencate tutte le variabili: dall'intensità del servizio misurata dal totale ore per la macro area strutture e dagli utenti per la macro area interventi e servizi e contributi, all'apporto delle due variabili nuove dell'incidenza percentuale della compartecipazione utenti e SSN, dalla variabile che identifica la presenza o meno della struttura nel comune al livello dei prezzi e alla gestione associata del servizio. Una prima riflessione importante per il primo stadio del modello riguarda le scelte che dovranno essere prese dal punto di vista applicativo ed in particolare la possibilità che le variabili vengano normalizzate (intensità del servizio ed eventualmente le compartecipazioni da utenza) oppure non riconosciute perché non significative (il livello dei prezzi, il costo del lavoro del settore privato) o non riconosciute (la modalità di gestione del servizio in forma associata o meno). Alla luce di tali scelte, nel primo stadio si creerà, quindi, un valore pro capite molto simile per tutti gli enti, pertanto quello che farà la differenza nella determinazione del livello del fabbisogno dei singoli comuni sarà il secondo stadio. In una successiva slide viene sintetizzato il secondo stadio e il dott. Dispotico descrive le variabili in esso considerate, che riguardano la deprivazione sociale, la popolazione straniera, gli alunni con handicap, il reddito e il cluster, variabili peraltro già presenti nella precedente illustrazione del modello, che si è poi cercato di affinare introducendo l'incidenza dell'età delle classi della popolazione (prima era presente solo la popolazione anziana sopra i 65 anni mentre adesso sono evidenziate tutte le classi della popolazione 15-64, 64-75, oltre

i 75), le dummies per fasce di popolazione per raccogliere eventuali differenziali di spesa al crescere della dimensione dei comuni, e infine le dummies provinciali che hanno sostituito quelle regionali. Entrando nel dettaglio delle informazioni contenute all'interno del modello di regressione (cross-section sugli effetti fissi del primo stadio) si nota che l'incidenza delle tre classi di popolazione ha generato tre distinti coefficienti che hanno, in tutte e tre le casistiche, un valore significativo che cresce all'aumentare della fascia di età con un valore più elevato per la classe di popolazione più a rischio, cioè quella oltre i 75 anni. Le dummies legate alla popolazione vengono recepite molto bene dal modello in quanto sono tutte significative e mostrano, rispetto alla classe presa a riferimento tra i 10 mila ed i 20mila abitanti, un aumento della spesa al crescere della fascia della popolazione e una riduzione della spesa per le classi sotto i 10.000 abitanti che aumenta tanto più si riduce il numero di abitanti. Per rappresentare le dummies provinciali, che vanno da + 49 a meno - 37 euro, è stata presa come riferimento la provincia di Padova, scelta perché ha un valore più o meno in linea con il valore nazionale della spesa ed ha, altresì, una certa rappresentatività in termini di numero di abitanti che caratterizzano la provincia stessa. Il grafico mostra i valori più intensi al centro nord con il picco della provincia di Rimini e valori più bassi man mano che si scende lungo il territorio nazionale, con il valore più basso per la provincia di Salerno.

In una slide successiva vengono rappresentate le possibili soluzioni applicative da adottare nel primo e nel secondo stadio. Nel primo stadio non verranno riconosciute le variabili non significative (il livello dei prezzi del settore privato e livello degli affitti OMI) e verranno sterilizzate le variabili relative alla gestione associata del servizio. Per quanto riguarda il secondo stadio non verrà riconosciuto il reddito, ovvero verrà riconosciuto con il valore medio nazionale per tutti gli enti, con una sterilizzazione delle dummies provinciali. Un'ulteriore novità riguarda il cluster, in quanto per il servizio sociale verrà assegnata a ogni comune la probabilità di appartenenza a ciascun cluster, così da poter gestire quei comuni che potrebbero essere associati a più cluster, consentendo loro di prendere delle quote parte dei coefficienti dei singoli cluster a cui possono appartenere. Passando al punto più rilevante, cioè alla normalizzazione del numero di utenti e delle ore, è importante tenere in considerazione la distribuzione dei servizi offerti, in quanto già dalla lettura del grafico emerge come non si abbia a che fare con un livello dei servizi omogeneo sul territorio nazionale; si deve essere tuttavia consapevoli che la normalizzazione con un livello medio nazionale non è sufficiente a garantire un livello di offerta di servizi adeguato. E' stato, quindi, fatto un primo tentativo di normalizzazione in un'ottica di un potenziamento dei servizi svolti, attribuendo a ciascun comune i valori delle province con l'ammontare dei servizi più elevati, ottenuti aggregando a livello provinciale il dato dei comuni appartenenti al campione di regressione in base al peso di ciascun ente rispetto alla popolazione della provincia. Si è poi proceduto a riordinare i valori così ottenuti dal più grande al più piccolo e per le ore delle strutture la provincia di Torino è stata presa come riferimento in quanto è risultata essere quella con il valore più elevato, mentre per quanto riguarda l'altra informazione da inserire relativa al numero di utenti della macro area contributi ed interventi la provincia di Bologna si è caratterizzata con il valore più alto. A conferma della validità delle province scelte come riferimento dei servizi svolti, è stata effettuata anche un'analisi di rappresentatività per valutare se all'interno del campione di regressione fosse presente un numero sufficientemente adeguato di comuni che ne garantissero una validità interpretativa. Mettendo insieme, quindi, le due informazioni per la normalizzazione di ore e utenti con il non riconoscimento dei prezzi, con il reddito posto al livello medio nazionale, e normalizzando in questa prima ipotesi l'incidenza delle quote di compartecipazione utenti e SSN ai valori medi nazionali, si è ottenuta una prima determinazione del fabbisogno standard finalizzata ad un potenziamento dei servizi svolti. Dalla rappresentazione grafica a media mobile in cui viene messo in relazione l'andamento del fabbisogno così ottenuto e la spesa storica si evidenzia in maniera netta l'andamento più irregolare di quest'ultima che come prevedibile conseguenza delle scelte applicative, si presenta nella maggior parte dei casi al di sotto della curva che identifica il fabbisogno.

Questa prima ipotesi di potenziamento del servizio, con il riconoscimento del livello dei servizi per la provincia di Torino e di Bologna, ha portato ad un incremento del fabbisogno rispetto alla spesa storica di

circa 600 milioni di euro, dovuto soprattutto ad un aumento del fabbisogno per i comuni più piccoli con un andamento decrescente via via che la fascia dimensionale aumenta. In termini pro capite, si nota come l'istogramma che rappresenta il fabbisogno è per tutte le fasce di popolazione superiore all'istogramma che rappresenta la spesa storica, con valori più o meno costanti per i comuni fino a 5 mila abitanti per poi via via crescere all'aumentare della fascia di popolazione fino ai 160 euro per abitante nella fascia di popolazione oltre i 100 mila abitanti. La stessa informazione viene rappresentata in termini di aggregazione per area geografica, con una crescita molto forte del fabbisogno per i comuni del sud, mentre centro e nord ovest restano in linea con la spesa storica. Dal punto di vista pro capite, il centro è l'area che ha il fabbisogno per abitante più elevato con un importo di oltre 120 euro, il comportamento è comunque abbastanza uniforme in tutte le differenti aree geografiche.

Gli aspetti su cui occorre riflettere, conclude il Dott. Dispotico, riguardano le scelte applicative per le variabili legate all'incidenza della compartecipazione utenza, il modello infatti ci dimostra che quanto maggiore è la compartecipazione degli utenti più si riduce la spesa, quindi per gli enti che hanno deciso di far compartecipare l'utenza ed al tempo stesso stanno offrendo probabilmente un servizio migliore sarebbe opportuno non andare ad abbassare lo standard e sarebbe ottimale non riconoscere pertanto la compartecipazione utenza. Per quanto riguarda la compartecipazione del SSN, la presenza di una quota del SSN per lo svolgimento del servizio comporta un abbassamento della spesa a livello comunale. E' emerso al riguardo un minore impatto decisionale del comune per quanto riguarda questo tipo di compartecipazione, non è una scelta organizzativa del comune come nel caso della compartecipazione utenti e quindi si potrebbe fare la scelta di riconoscere la compartecipazione del SSN. Per quanto riguarda infine la normalizzazione degli utenti e delle ore, occorre valutare se sia corretto applicare un valore uniforme su tutto il territorio nazionale come nell'esercizio presentato, oppure sia preferibile effettuare una differenziazione sul territorio in base a qualche caratteristica da individuare in questa sede.

Il **Presidente** chiede se vi sono osservazioni o richieste di chiarimenti sulla presentazione fatta dal dott. Dispotico.

Interviene il **dott. Porcelli** in merito al punto innovativo relativo all'impatto derivante dalle compartecipazioni utenti e Servizio Sanitario Nazionale (SSN) che evidenziano, rispettivamente, la quota di spesa che viene finanziata direttamente dagli utenti oppure dal SSN. Entrambe le quote presentano un coefficiente negativo, questo significa che a parità di tutti gli altri elementi introdotti nella specificazione del modello, come ad esempio il livello dei servizi offerti, queste quote determinano una riduzione di spesa, tuttavia l'interpretazione che va data alle due forme di compartecipazione è differente. L'effetto negativo sulla spesa derivante da una più alta compartecipazione degli utenti può essere interpretato come maggiore efficienza, ovvero una spesa minore a parità di servizio offerto. A fronte di questa interpretazione l'impatto di questa variabile andrebbe neutralizzato nel calcolo del fabbisogno in modo da far emergere questa maggiore efficienza nella valorizzazione del fabbisogno standard. In caso contrario si andrebbe a riconoscere un fabbisogno standard minore in capo agli enti che richiedono una maggiore contribuzione degli utenti disincentivando questa forma di finanziamento. Per la compartecipazione da SSN l'interpretazione che si può dare al coefficiente negativo è di sostituzione tra spesa statale e comunale, poiché all'aumentare della quota di servizio finanziata dal SSN diminuisce l'apporto del comune - e tra l'altro il valore di questa quota è risultato molto più stabile lungo le diverse specificazioni del modello, dimostrando una notevole indipendenza della quota di spesa finanziata da SSN dal comportamento discrezionale del comune, pertanto questo effetto di sostituzione della spesa statale rispetto a quella comunale dovrebbe essere riconosciuto in applicazione determinando uno standard più basso sul lato della spesa comunale. In ogni caso è importante sottolineare che le due variabili sono molto complesse e questa è solo una delle possibili interpretazioni economiche che si possono dare all'impatto che esercitano sulla spesa, pertanto a fronte di questa complessità bisogna interrogarsi se sia opportuno mantenerle all'interno del modello, valutando se abbiano o meno un valore significativo nella specificazione.

Il **Presidente** chiede se, nel caso in cui si decidesse di riconoscere in applicazione la compartecipazione dal SSN, sarebbe possibile ottenere le informazioni per tutti i comuni oppure potrebbero sorgere dei problemi.

Il **dott. Dispotico** risponde che in alcuni casi manca l'informazione in quanto alcuni comuni non hanno chiuso il questionario, inoltre tale informazione non era soggetta a controllo in termini di coerenza contabile essendo inserita tra i dati strutturali, proprio perché legata ai servizi svolti nel sociale e non tra i dati contabili. Pertanto, nel caso in cui si decidesse di riconoscere la variabile di compartecipazione del SSN, sarebbe necessario individuare un criterio di normalizzazione per tutti i comuni.

La **dott.ssa Barabaschi** interviene osservando che le compartecipazioni di utenza e SSN sono parametri che vengono rilevati anche nel questionario dell'ISTAT, che però non fornisce i dati del 2017; in merito, suggerisce che per i dati mancanti si potrebbero usare le informazioni relative all'anno precedente.

A proposito del questionario ISTAT, il **dott. Porcelli** osserva che le note metodologiche dello stesso mostrano che i dati comunali vengono rilevati solo con riferimento ai comuni capofila e, considerando che circa il 60% dei comuni gestisce in forma associata il servizio sociale, c'è il rischio che utilizzando il dato ISTAT emergerebbe solo il dato del comune capofila e non il riparto tra tutti i comuni partecipanti alla gestione associata.

Il **Presidente** conviene che, su entrambe le variabili, vadano fatti degli approfondimenti. Sulla prima, cioè la compartecipazione utenti, occorre spiegare chiaramente il significato economico. Il **dott. Porcelli** ha suggerito che, dal lato dell'offerta, una maggiore contribuzione degli utenti denoterebbe una maggiore efficienza da parte delle strutture che offrono il servizio; dal lato della domanda, dal momento che il contribuente paga una parte del prezzo del servizio, non ci dovrebbe essere una sovra richiesta del servizio stesso. Sulla variabile di compartecipazione utenti si dovrà valutare quale sia la scelta migliore sulla sua eventuale sterilizzazione. La variabile di compartecipazione al SSN è molto importante perché emblematica di un problema segnalato più volte, ossia che sul settore sociale insistono più livelli di governo per i quali si devono calcolare i FS. Quindi, nel momento in cui si calcolano i fabbisogni dei comuni, si deve tener conto del contributo regionale onde evitare duplicazioni.

Il **dott. Vignocchi** sottolinea che entrambe le variabili arricchiscono in maniera significativa la capacità di definire il settore sociale. La prima variabile ha un significato abbastanza chiaro, una sorta di prezzo fiscale. La quota maggiore del servizio che viene pagata dall'utenza determina un segno negativo sulla spesa del comune perché la spesa complessiva del servizio diminuisce con un tipico effetto di prezzo. Maggiore è la compartecipazione minore la spesa del comune. Questa può essere una valida interpretazione anche se come ricordato dal Presidente va in ogni caso approfondita.

Il **dott. Bilardo** chiede chiarimenti in merito al maggior fabbisogno del nord est evidenziato dalla rappresentazione di SOSE.

Il **Dott. Dispotico** risponde che probabilmente questo è dovuto alla concentrazione nel nord est di molti comuni di piccole dimensioni che hanno un livello di fabbisogno più elevato.

Interviene il **dott. Stradiotto**, per rappresentare che l'effetto sul nord est, dovrebbe dipendere soprattutto dal Veneto, infatti in aggregato i comuni di quella regione non registrano una alta spesa per la funzione sociale, si riserva comunque di verificare il dato.

Il **dott. Bilardo** ricorda che il Veneto era proprio la regione che finalizzava al sociale il supporto del SSN.

Il **dott. Ferri** ipotizza che tale effetto sia dovuto all'influenza dell'Emilia Romagna, che porta una compartecipazione SSN molto rilevante, mentre il Veneto porta per il settore sociale una diversa

dislocazione del servizio; ciò non significa che il Veneto offra un servizio pubblico minore rispetto agli altri territori, in quanto c'è una più forte tradizione di servizio offerto dal privato, dalle istituzioni religiose, etc, che probabilmente incidono sull'incidenza della compartecipazione da SSN, e queste forme di offerta del servizio sfuggono all'analisi.

Il **Dott. Porcelli** ed il **Dott. Dispotico** precisano che la spesa inclusa nell'analisi comprende solo quella di competenza comunale escludendo la componente socio-sanitaria, invece, quella considerata delle indagini ISTAT a livello regionale comprendendo anche la quota socio-sanitaria mettendo in evidenza, almeno sino al 2015, la grossa compartecipazione del SSN per la regione Veneto. . C'è comunque un elemento di ambiguità che andrebbe chiarito meglio perché ci si riferisce ad informazioni diverse anche in termini di annualità non essendo stato ancora analizzato il dato relativo al 2016 di fonte ISTAT

Il **dott. Bilardo** chiede se si sia in presenza di due modalità diverse di rilevazione degli stessi servizi oppure si tratti di due servizi totalmente diversi, paventando un possibile rischio di duplicazione di risorse a favore dei comuni, che si vedrebbero riconoscere un beneficio tramite il SSN e un altro tramite i FS.

Il **dott. Porcelli** afferma che questo rischio dovrebbe essere minimo, in quanto vi sono dei servizi in più che il Veneto offre con la spesa finanziata dal SSN, elemento che emergeva dall'analisi regionale effettuata sino all'annualità 2015. Quindi si dovrebbe avere una completa divisione dei due mondi e non si dovrebbe riconoscere due volte lo stesso servizio.

Il **dott. Strusi** interviene per ricordare che l'attuale classificazione del bilancio regionale evita la commistione della spesa sociale che era presente fino al 2015, in quanto dal 2016 con i bilanci armonizzati la spesa regionale finanziata dal SSN è attribuita alla sanità e non più al sociale.

Il **Presidente** afferma che, per quanto riguarda la standardizzazione delle variabili, va fatta un'ulteriore riflessione sulla scelta di un unico livello di utenti e di ore per tutte le tipologie dei comuni. Manifesta perplessità sul fatto che nell'analisi si tenga conto della struttura della popolazione nella prima fase in quanto, a parità del livello di servizi, laddove è presente un maggior numero di anziani la spesa è più alta. Pertanto, per una più corretta impostazione, la composizione della popolazione potrebbe rientrare nella valutazione del numero di utenti serviti, dato che alcuni servizi sono diretti ad alcune particolari fasce di popolazione, consentendo così di graduare il livello di ore e di utenti serviti in base alla composizione demografica del comune. Ricorda che nell'esercizio fatto per gli asili nido si era scelto di differenziare i livelli di riferimento per fasce demografiche, e ipotizza che la stessa cosa si potrebbe provare a fare per il sociale. Il Presidente sottolinea poi che, con il tipo di applicazione illustrata, viene riconosciuto ai comuni piccoli un fabbisogno relativamente più alto rispetto alla spesa storica.

Il **dott. Porcelli** ritiene che la proposta di utilizzare alcune variabili di contesto per standardizzare sia il numero di utenti che le ore, fattibile dal punto di vista teorico, diventa in questa struttura molto complicata dal punto di vista econometrico in quanto le variabili di contesto che verrebbero utilizzate per la standardizzazione non si potrebbero poi più includere nella specificazione del primo e del secondo stadio del modello. Inoltre, non è detto che riescano a spiegare in modo esaustivo tutti e due gli output, utenti ed ore. Servirebbero a questo scopo almeno due modelli in più per poter standardizzare con ulteriori variabili il livello dei servizi, uno specifico per gli utenti e uno specifico per le ore. Si può invece considerare più facilmente una standardizzazione sul lato delle fasce di popolazione perché queste entrano semplicemente come delle dummies nel modello ed il rischio di ridondanza di variabili nei vari modelli sarebbe più contenuto. Anche qui però occorre standardizzare in modo differenziato gli output utenti ed ore, ricordando che all'interno della variabile utenti si hanno tante altre variabili che sono state condensate attraverso un indicatore composito e quindi l'analisi potrebbe anche estendersi a tutti i singoli micro-output che sono stati sommati all'interno della variabile di output.

Il **dott. Ferri** evidenzia la necessità di chiarire l'utilizzo che si vorrà fare del risultato dell'analisi, in quanto la dimensione del fabbisogno dipende anche molto dall'organizzazione del servizio che si ha in mente, soprattutto in chiave del suo potenziamento. E' evidente che se si calcola indifferenziatamente un parametro sulla popolazione anziana è molto facile che si sopravvalutino delle situazioni molto piccole senza tener conto del tipo di organizzazione del servizio che richiederebbe un intervento su area più vasta. Sarebbe pertanto preferibile essere meno legati alla dislocazione materiale dei servizi sul territorio, al fine di fornire anche ulteriori informazioni che possano anche prescindere dall'unità territoriale amministrativa dei comuni. Questo approccio consentirebbe di produrre risultati aperti su possibilità di intervento di settore che possono trovare delle vie innovative rispetto all'erogazione del servizio da parte di un singolo ente.

Il **Presidente** invita i componenti a formalizzare in forma più concreta le ipotesi proposte nelle prossime riunioni.

Il **dott. Vignocchi** osserva che l'applicazione illustrata mostra che il livello medio dei servizi garantito dal comparto comunale era largamente insufficiente ed appunto si è cercato di portare il livello medio dell'output verso alcune province che registrano un livello più elevato. In applicazione vi è poi da declinare un'altra scelta di grande rilievo, vale a dire su quale livello degli effetti residuali provinciali (dummies) quantificare il costo del servizio. Nella stima di queste dummies geografiche provinciali finiscono, con ogni probabilità, sia un effetto di output non adeguatamente catturato dal modello primario, sia principalmente un dato di differenziazione della qualità con la quale viene offerto il servizio. Costruire un'applicazione impiegando il valore intermedio nazionale di questi effetti geografici non ha alcun particolare connotato scientifico. Quindi, così come viene giudicato insufficiente il livello medio dei servizi prestati sul territorio, lo stesso deve valere per le dummies provinciali che in larga misura riflettono appunto la qualità dei servizi. In termini di valutazione del maggiore fabbisogno necessario occorre pertanto valutare anche quale è il livello qualitativo dei servizi sociali che si vuole garantire. Il fatto invece di aver fissato in applicazione una dummy provinciale intermedia corrisponde semplicemente a non volere esprimere un giudizio in merito

La **dott.ssa Minziuk** interviene in merito alla scelta di considerare come valori medi delle province quelli più alti (per le ore delle strutture è la provincia di Torino e per quanto riguarda gli utenti pro capite è la provincia di Bologna). Il coefficiente per ore è di 0,32 euro pro capite e dato che l'incidenza degli utenti delle strutture è circa dell'1 per cento si traduce in circa 29 euro pro utente di costo orario di struttura, invece l'incidenza media di ore utenti pro capite è di 6,8, se questa viene riconvertita in ore per utente si hanno 618 ore annue, circa 12 ore settimanali e due ore giornaliere, quindi valori abbastanza bassi. Se invece si assegna il valore di Torino di 44,9 euro pro capite si arriverebbe a dare circa 86 ore pro utente settimanali che sono 12 ore giornaliere per utente nelle strutture. A suo giudizio non si tratta di valori fuori range, non si starebbe assegnando un valore molto superiore a quello che potrebbe essere uno standard. Per l'incidenza utenti per interventi e contributi economici sul totale della popolazione viene assegnato il valore dell'2,1% della provincia di Bologna. Per gli invalidi civili INPS il valore nazionale dell'incidenza è del 3,4% ed in questa categoria potrebbero esserci molti potenziali utenti per interventi e contributi economici, per cui anche il valore del 2,1% di incidenza non è eccessivo, non è un valore fuori range per l'assegnazione di uno standard.

Il **dott. Stradiotto** rappresenta che è obiettivamente difficile immaginare una normalizzazione del servizio sociale a risorse date perché la differenziazione dei livelli di servizio tra i vari territori è molto significativa. Pertanto SOSE sta lavorando insieme a IFEL per giungere ad un modello più adatto a cogliere tale situazione.

Il **dott. Porcelli** interviene riallacciandosi all'intervento del Dott. Vignocchi sulle dummies provinciali e, in merito, osserva che è difficile attribuire valori lontani dai comportamenti medi nazionali perché le dummies provinciali raccolgono degli elementi indistinti e residuali del modello e non si ha evidenza che

queste variabili stiano cogliendo aspetti specifici riconducibili alla qualità da un lato o all'inefficienza dall'altro lato. Infatti le dummies provinciali non sono altro che un residuale e sono state inserite per completare la specificazione del modello in modo da poter ottenere delle stime meno distorte per gli altri coefficienti. Pertanto, non avendo alcun elemento di riferimento per capire cosa ci sia all'interno, diventa difficile trovare un valore più alto rispetto a quello medio nazionale da riconoscere a tutti i comuni. Essendo le dummies un residuale, la scelta migliore è quella di restare sui valori medi nazionali, in modo da neutralizzare gli elementi residuali, ripulendo il modello da elementi non conosciuti.

Il **dott. Vignocchi** ribadisce che vi sono due elementi che vengono catturati dalle dummies provinciali, uno afferente l'output, che al primo stadio del modello non si riesce a cogliere appieno, ed un secondo, più rilevante, relativo ad elementi di qualità. Ammette che, attribuendo alle dummies provinciali un valore massimo, c'è certamente il rischio di includere elementi che non si vogliono e non si devono riconoscere. Considerare invece un livello qualitativo un più alto del livello medio nazionale consentirebbe di andare verso un riconoscimento più adeguato di una qualità accettabile.

Il **Presidente**, cercando di finalizzare il lavoro della Commissione, osserva che l'impostazione del modello appare condivisa, restano tuttavia aperti una serie di punti che potranno essere approfonditi nel prossimo incontro. Il primo è quello relativo alle due nuove variabili che sono state introdotte (compartecipazione utenti e SSN) e ad una loro standardizzazione o neutralizzazione in applicazione. La seconda questione è quella relativa al benchmark di riferimento, quello scelto adesso è ragionevole ma non intoccabile. Sulla questione delle dummies provinciali il Presidente condivide le perplessità del Dott. Porcelli, ritenendo difficile spiegare perché sulla componente residuale si debba riconoscere qualcosa di più a tutti gli enti. La questione della qualità rimane comunque una questione aperta ed il Presidente si chiede se questo aspetto possa essere recuperato nella scelta del benchmark ed in ogni caso per introdurre l'elemento qualità nel modello occorre portare una proposta chiara in applicazione. Un altro punto da attenzionare riguarda il conto delle risorse tra livelli di governo e servizio sanitario nazionale, perché quando si andrà in applicazione non dovranno verificarsi duplicazioni di risorse provenienti da regioni, comuni e SSN. Il Presidente chiede a SOSE, IFEL e REF di presentare una proposta quasi definitiva nel prossimo incontro della CTFS, che potrebbe avere luogo il 14 luglio.

Il **Dott. Ferri** ritiene che giungere ad una definizione in tempi brevi non è semplice, sia per gli impegni che IFEL ha per la definizione dei riparti del DL rilancio sia perché appare opportuno porre il tema del perimetro delle risorse anche in ambiti esterni alla CTFS. Occorre evitare soluzioni tecniche che possano essere travisate in termini di differenziazione di riparto invece che come risorse rivolte al potenziamento del servizio.

Il **dott. Turturiello** interviene sul tema della possibile duplicazione di risorse sottolineando che il grafico sulla compartecipazione alla spesa sanitaria evidenzia che, per l'Emilia Romagna, l'alto livello dell'istogramma dipende dal fatto che la regione, con la sua leva fiscale, integra le risorse del fondo sanitario nazionale in maniera consistente ed i beneficiari intermedi di tali risorse sono probabilmente gli enti locali, pertanto la preoccupazione espressa dal dott. Bilardo circa una possibile duplicazione di risorse non è del tutto infondata.

Il **dott. Stradiotto** rappresenta che lo spostamento della CTFS al 14 luglio impone di andare avanti nel lavoro anche con le altre funzioni, e infatti SOSE sta aggiornando i dati al 2017 su tutte le funzioni. Aggiunge che, se la volontà della commissione è quella di approvare i fabbisogni standard entro luglio è necessario che vi sia almeno una CTFS prima del 14 luglio.

Il **Presidente** risponde che intende arrivare al 14 luglio con una proposta praticamente definitiva per poi riunirsi nuovamente a fine luglio per l'approvazione.

Il **dott. Stradiotto** ricorda che lo scorso anno l'iter è stato più semplice perché si sono variate solamente le funzioni relative al servizio asili nido e al TPL, quest'anno invece è previsto l'aggiornamento dati di tutte le funzioni e la modifica metodologica per le funzioni sociale e ambiente e territorio, le attività sono molte e i tempi sono stretti, sarà difficile riuscire a fare tutto se la commissione non fornirà degli indirizzi precisi entro i primi di luglio.

Il **dott. Ferri** ritiene che non ci siano le condizioni per arrivare ad altri cambiamenti metodologici importanti, già è abbastanza complesso ciò che si sta facendo sul sociale, e si sta lavorando sull'aggiornamento dei dati che comunque richiedono un certo impegno. Inoltre con il carico di lavoro su diversi tavoli diventa complicato gestire tutte le situazioni.

Il **dott. Stradiotto** chiarisce che per quanto riguarda la funzione ambiente e territorio rimane solo da provare se funzionano le modifiche che si stanno apportando, modifiche che potrebbe essere utili per rispondere alle esigenze, più volte emerse in commissione, sul valorizzare maggiormente i fabbisogni dei piccoli comuni. Aggiunge che anche l'aggiornamento dati richiede tempo, perché potrebbero essere necessarie alcune normalizzazioni dei dati aggiornati, pertanto non è detto che si riesca a fare tutto, compresa l'approvazione, nelle due riunioni previste per luglio. Se invece l'idea fosse quella di presentare tutto a luglio per arrivare all'approvazione formale ai primi di settembre, come si è fatto nel 2018, potrebbe essere una soluzione ma non sa se questa ipotesi crei dei problemi alla Ragioneria per il rispetto dei tempi per la determinazione del FSC per il 2021.

Il **dott. Bilardo** afferma che la Ragioneria Generale si augura che i tempi di approvazione vengano rispettati, anche se occorre considerare che l'anno 2020 per l'emergenza sanitaria intervenuta sarà un anno particolare ed in parte lo sarà anche il 2021. Ritiene comunque che tutti gli eventi di tipo straordinario non dovrebbero trovare momento di riflessione nell'ambito della CTFS ma in ambienti a latere. Se l'idea di IFEL è quella di andare al 14 luglio nella prospettiva di avere qualche idea in più sulle risorse finanziarie a disposizione, il dott. Bilardo ritiene che tale data sia ancora prematura in tal senso. Sulle difficoltà tecniche per la presentazione dei lavori nella loro interezza il dott. Bilardo si rimette comunque alle valutazioni di SOSE e di IFEL.

La **dott. Nicotra** concorda che la data del 14 luglio è prematura per la definizione dei lavori. Invita a riflettere su questo lavoro molto complesso dal punto di vista tecnico fatto senza sapere bene se ci sarà mai un utilizzo concreto. Fermo restando l'impatto molto significativo della definizione dei fabbisogni sul sociale e della stessa applicazione dei fabbisogni fatta finora, dal punto di vista di ANCI non si può continuare ad andare avanti alle condizioni previste fino a questo momento cioè con un riparto che sposta solo risorse da alcuni comuni verso altri senza alcuna inserzione di risorse statali.

Il **dott. Bilardo** osserva che, in base all'intervento della dott.ssa Nicotra, potrebbe sembrare che si sia tornati indietro, invece sono stati fatti enormi passi avanti. Se a luglio 2020 sul sociale si riesce a definire e condividere un fabbisogno che si traduce concretamente in un incremento di risorse del FSC 2021 è quanto mai il momento opportuno per farlo, perché è proprio a luglio 2020 che si inizia a ragionare sul 2021. Un lavoro che fa riferimento ad un livello standard dei fabbisogni che chiarisca in un settore come quello sociale l'eventuale esigenza aggiuntiva di risorse per il fondo di solidarietà comunale è un notevole passo avanti che sta facendo la Commissione anche e soprattutto al fine di comunicarlo alla politica.

Il **dott. Stradiotto** assicura che, da punto di vista tecnico, per quanto riguarda SOSE il lavoro può essere consegnato per metà luglio per poi dividerlo con IFEL, alla Commissione servirà poi il tempo necessario per poterlo esaminare e con tempi ristretti si potrebbe far fatica ad approvare a fine luglio. Ricorda che usualmente si faceva una presentazione per ogni funzione per poi lasciare alla Commissione una decina di giorni per poterla esaminare. Ricorda inoltre che, dovendo approvare una modifica della metodologia per almeno una funzione, l'iter di approvazione è più lungo in quanto va considerato il passaggio presso le commissioni parlamentari competenti.

Il **dott. Ferri** ritiene che, al di là delle questioni tecniche che comunque hanno il loro peso, l'ipotetica deliberazione del meccanismo che la Commissione auspica potrebbe precipitare in un mero riparto anche senza la volontà della Commissione stessa. Tuttavia, considera molto importante che si stia lavorando sul punto giusto e condiviso del potenziamento del critico settore dei servizi sociali comunali. Tale condivisione dovrebbe costituire la base di partenza e non un punto di arrivo. Inoltre, una volta determinato il fabbisogno di risorse aggiuntive ad un certo livello, ci si deve porre l'interrogativo se sia l'alimentazione del FSC 2021 a risolvere il problema, in quanto per un'impostazione canonica non è affatto il FSC ad assolvere questo compito, in quanto il fondo per sua natura (espressamente indicata dalla legge) è ad utilizzo discrezionale. Le risorse aggiuntive dovrebbero invece essere incanalate in un impegno infrastrutturale straordinario determinato in base ad un target di livello potenziato di servizi definito dai tecnici dei fabbisogni standard. A questo proposito ricorda che il FSC, per sua natura, attribuisce risorse che possono essere utilizzate liberamente dagli enti, in quanto il fondo si forma attraverso il ragionamento perequativo sui singoli servizi, ma non dispone che le risorse abbiano alcuna destinazione vincolata ad un determinato servizio. Il dott. Ferri ritiene che questo sia un tema da affrontare e si augura che il tempo fino a luglio sia anche utilizzato per far sì che le condivisioni tecniche a cui è giunta la Commissione ricadano su un terreno politico favorevole e ricettivo. In merito ai tempi degli atti amministrativi necessari, cioè delle deliberazioni governative conseguenti alle proposte della Commissione, si augura che si trovi il modo di ridurli al fine di consentire di acquisire i risultati in tempi adeguati.

Il **Presidente** sottolinea che c'è la necessità della condivisione del rischio da parte di tutti i componenti della Commissione. Sono stati fatti passi in avanti verso la direzione condivisa, il percorso è rischioso e va fatto insieme con la prospettiva di concludere il lavoro. Come ha detto il dott. Bilardo è avvenuta una indicazione importante in un determinato contesto, si sono individuati maggiori fabbisogni utilizzando il perimetro dei FS, se questa impostazione salta si avrà un problema rilevante con il FSC; aggiunge che occorre più tempo sia per motivi tecnici sia per i chiarimenti dell'orizzonte politico e chiede al Dott. Stradiotto se, dal punto di vista tecnico, sia possibile procedere all'aggiornamento dei dati prima della riunione per le funzioni che non sono oggetto di innovazioni metodologiche.

Il **dott. Stradiotto** risponde in senso affermativo ricordando, però, che prima di arrivare in CTFS vi è la condivisione con IFEL e che tale passaggio per le altre funzioni non c'è ancora stato. Segnala inoltre che mancano i dati MIUR perché non si è ancora concluso il protocollo MIUR MEF SOSE, questo potrebbe determinare un ritardo sulla funzione istruzione ma sembra che la questione si stia definendo. Propone quindi di continuare con le riunioni ristrette settimanali con IFEL, REF ed RGS per andare avanti sulle altre funzioni e poi deciderà la Commissione quando fare la presentazione.

Il **Presidente** fissa una riunione sull'aggiornamento dei dati per il 30 giugno alle ore 15 confermando comunque la data del 14 luglio per la discussione sulle altre questioni, e chiede quindi alla dott.ssa Monteduro di intervenire al fine di definire le linee guida sulla capacità fiscale e di presentare l'approccio seguito per la relativa determinazione.

La **dott.ssa Monteduro** inizia la presentazione ricordando l'importante modifica normativa dell'articolo 43, comma 5 quater, della legge n. 164 del 2014, apportata dall'articolo 57 quinquies, comma 1, del D.L. n. 124 del 2019, che ha stabilito che, così come per i fabbisogni standard, le metodologie e l'elaborazione sulla capacità fiscale sono sottoposte dal dipartimento delle Finanze alla Commissione tecnica per i fabbisogni standard per l'approvazione. La dott.ssa Monteduro si concentra sulle due novità più importanti che sono intervenute a seguito delle predette modifiche normative, ovvero la rimodulazione sia delle percentuali di perequazione sia del target perequativo. Dal 2021 il Fondo di solidarietà comunale avrebbe dovuto agire a regime con una percentuale di perequazione pari al 100% e un target perequativo del 50%. Il D.L. n. 124 del 2019 ha, invece, stabilito che la percentuale di perequazione si attesti al 55% e il target perequativo al 60. Ricorda, inoltre, le modifiche introdotte sulla dotazione del Fondo di solidarietà comunale, che è stata aumentata di 100 milioni di euro nel 2020, 200 milioni di euro nel 2021, 300 milioni

di euro nel 2022, 330 milioni di euro nel 2023 e, infine, 560 milioni annui a decorrere dal 2024. Inoltre, per quanto riguarda i 100 milioni del Fondo di solidarietà comunale 2020, fa presente che una quota del 60 % andrà a compensazione dei tagli effettuati dal D.L. 66/2014 e una quota del 40 % andrà a compensazione delle variazioni negative tra il riparto del Fondo di solidarietà comunale del 2019 e del Fondo di solidarietà comunale del 2020, mentre il Fondo di solidarietà comunale 2021 prevede un'allocazione di 200 milioni che devono essere distribuiti con criteri ancora da definire.

La dott.ssa Monteduro illustra le slides riguardanti le modifiche normative introdotte dal comma 551 della legge n. 160 del 2019 (Legge di bilancio 2020) e dal comma 850 della medesima legge, evidenziando che la prima modifica ha comportato aumenti di 2 milioni di euro per gli anni dal 2020 al 2022 per ridurre (nei limiti dello stanziamento) la quota di alimentazione del Fondo di solidarietà comunale per i comuni montani con popolazione inferiore a 5000 abitanti, mentre la seconda ha stabilito la riduzione della dotazione del Fondo di solidarietà comunale di 14,1 milioni di euro a seguito della minore esigenza di ristorare i comuni per le minori entrate TASI- inquilini. Inoltre, il D.L. n. 124 del 2019, ha istituito, a partire dall'anno 2020, un contributo destinato ai comuni fino a 5000 abitanti che presentano un valore negativo del Fondo di solidarietà comunale, nel limite massimo di 5,5 milioni di euro annui.

Passando alla capacità fiscale, la dott.ssa Monteduro ricorda che, fin dall'inizio, i due metodi ampiamente utilizzati nella letteratura economica per stimare la capacità fiscale dei comuni delle regioni a statuto ordinario, sono stati: il Representative Tax System (RTS) e il Regression Fiscal Capacity Approach (RFCA). Normalmente, il Representative Tax System consente di determinare le basi imponibili e il gettito standard, depurando questo ultimo dallo sforzo fiscale inteso come aumento e/o diminuzione delle aliquote fiscali, ovvero di regimi che, introdotti dai comuni nell'ambito delle loro potestà, possono intervenire sulle basi imponibili attraverso esenzioni, sforzo fiscale e agevolazioni. L'obiettivo principale della stima della capacità fiscale è quello di depurare e standardizzare il gettito al fine di enucleare lo sforzo fiscale positivo o negativo che i comuni possono esercitare nell'ambito delle loro potestà. Si tratta, per ogni tributo assegnato all'ente locale, di determinare un'aliquota standardizzata e una base imponibile in maniera tale che, applicando l'aliquota alla base imponibile, si determina la capacità fiscale. L'approccio alternativo, ovvero il metodo RFCA, anch'esso ampiamente usato in letteratura, consente di standardizzare la capacità fiscale dei comuni utilizzando delle analisi econometriche. Di solito questo approccio è preferito quando non si dispone di elementi quantitativi puntuali sulle basi imponibili e/o sulle aliquote che permetterebbero di utilizzare il Representative Tax System, in quanto quest'ultimo approccio è preferibile in presenza di una base informativa sufficientemente accurata e precisa. La dott.ssa Monteduro illustra quindi, attraverso le slides, come viene stimata la capacità fiscale per i tre tributi più importanti che coprono più del 50% del totale delle entrate comunali. L'addizionale comunale all'IRPEF viene stimata a partire dalle informazioni che sono puntualmente desumibili dalle dichiarazioni fiscali elaborate annualmente dal Dipartimento delle finanze, considerato che non si ha la possibilità di individuare un'aliquota legale puntuale e quindi si utilizza il valore centrale dell'intervallo tra 0 e 0,8%, applicando un'aliquota convenzionale dello 0,4%. Per quanto riguarda i due principali tributi immobiliari, l'IMU e la TASI, la standardizzazione viene effettuata sulla base del gettito riscosso. E' noto a tutti che una modalità alternativa potrebbe prendere a riferimento le basi imponibili che, teoricamente, sono individuabili dagli archivi catastali, ma la scelta, sin dalla prima stima della capacità fiscale, si è orientata su metodi di standardizzazione del gettito effettivamente riscosso per neutralizzare i possibili errori e i disallineamenti presenti negli archivi catastali che si rifletterebbero sull'accuratezza della stima. In merito al contenuto informativo presente negli archivi catastali, la dott.ssa Monteduro rende noto che questo non è certamente da sottovalutare. Inoltre, si fa presente che le scelte metodologiche adottate fino ad ora per la stima della capacità fiscale IMU e TASI hanno posto diversi problemi in relazione alla scelta delle aliquote e in relazione alla misurazione delle basi imponibili. Infatti, anche se si parte dal gettito standardizzato effettivo, non bisogna dimenticare che l'obiettivo di depurare il gettito dagli sforzi fiscali richiede un lavoro molto importante e accurato per individuare i molteplici regimi speciali di agevolazione o di aggravio che sono

stati deliberati dai comuni e, in merito, ringrazia IFEL per la collaborazione relativa all'individuazione di questi regimi di agevolazione. In particolare, per quanto riguarda gli immobili di proprietà dei soggetti diversi dalle persone fisiche, esistono una molteplicità di deduzioni e detrazioni applicate, tanto che è stato imposto una sorta di censimento che ha l'obiettivo di classificare il tipo di regime fiscale, cioè la presenza di politiche che vengono individuate come regimi speciali leggeri aventi un lieve impatto sul gettito riscosso, ovvero di regimi speciali pesanti quando esistono dei regimi agevolativi che hanno un significativo impatto sul gettito. Si deve tener presente anche che l'utilizzo di un gettito effettivo standardizzato, anziché di una ricostruzione di un gettito teorico standard a partire dagli archivi catastali, presenta delle distorsioni. Queste distorsioni sono collegate ai comportamenti opportunistici dei comuni che potrebbero non adottare comportamenti volti a contrastare l'evasione fiscale e, quindi, orientati al recupero delle basi imponibili. La previsione di questi comportamenti implica che la capacità fiscale viene calibrata sulla base di un gettito riscosso e standardizzato che presenta questo tipo di caratteristica. Per ovviare a questa criticità, la metodologia attuale di stima della capacità fiscale include una componente che è stata individuata come Tax Gap IMU-TASI, che coglie la discrepanza tra quello che sarebbe il gettito potenziale teorico che si otterrebbe utilizzando un calcolo del gettito basato sugli archivi fiscali, e il gettito effettivamente riscosso; tale metodo ha tuttavia la limitazione di poter incorporare sia fenomeni di evasione di tributi, sia errori di compilazione da parte dei contribuenti o, anche, fattori occasionali che ritardano i pagamenti, ma coglie, in linea di massima, la differenza tra quanto i contribuenti dovrebbero versare e quanto viene effettivamente versato. Storicamente e nelle prime stime della capacità fiscale per il biennio 2015-2016, il Tax Gap è stato inserito con una percentuale del 5% ed è stato portato al 10% per gli anni successivi, ma occorre affinare la metodologia in quanto sono emerse in passato criticità relative a Tax Gap IMU-TASI che hanno suggerito la necessità di tenere una percentuale bassa per evitare problemi distorsivi nella distribuzione delle risorse. Le criticità maggiori erano da collegarsi ai noti disallineamenti catastali, agli eventi sismici (Abruzzo 2009, Emilia Romagna 2012) che potevano essere antecedenti o fare seguito alla formulazione delle stime standardizzate sul gettito dell'IMU, e alle criticità collegate ai comuni che sono stati interessati dalle modifiche nelle circoscrizioni amministrative che non sono puntualmente e tempestivamente recepite in catasto. Un ambito di riflessione per il futuro potrebbe essere un affinamento delle metodologie per cogliere meglio e raffinare il Tax Gap. Per quanto riguarda le voci di entrata sulle quali non si hanno informazioni sul gettito e sulle basi imponibili, si ricorre all'approccio del RFCA. Le altre voci di entrata dei comuni sono l'imposta di scopo, l'imposta comunale sulla pubblicità, la tassa per l'occupazione degli spazi e delle aree pubbliche, i diritti pubblici di affissione, i tributi speciali ed altre entrate tributarie proprie, ovvero le entrate minori dei comuni. Il modello teorico che viene utilizzato per la stima della capacità fiscale residuale si basa su dei coefficienti stimati e alcuni set di variabili che vengono indicate con "R", "S", "N", e "A". Il set di variabili "R" misura i livelli di benessere locale come proxy del reddito comunale pro-capite. Il set di variabili "S" misura la pressione tributaria locale sui tributi minori e la pressione tariffaria locale al netto del comparto rifiuti. Il set di variabili "N" cattura l'attrazione della base imponibile da parte dei soggetti non residenti, ad esempio pendolari e/o flussi turistici. Infine, il quarto set di variabili "A" si compone di variabili di controllo sulle preferenze, ad esempio variabili socio-demografiche o dotazioni. Alcune variabili che appartengono al set "A" sono: la popolazione residente, i comuni litoranei, il grado di urbanizzazione e la percentuale di laureati. Una volta che si è specificato il modello di regressione, si definisce un'intercetta che, nel modello stimato, rappresenta la capacità fiscale residuale iniziale per abitante in euro pro-capite e che stima un valore di 68,65 euro pro-capite. All'intercetta vanno aggiunte le variabili comunali moltiplicate per i rispettivi coefficienti. Si fa presente che si distinguono due fasi in sede di applicazione del modello: la prima consiste nella stima dei coefficienti che include tutte le variabili, mentre la seconda fase è di applicazione. Nella fase di applicazione, la capacità fiscale residuale effettiva di ciascun comune è calcolata inserendo solo alcune variabili del gruppo "R", ovvero lo scostamento dalla mediana nazionale del reddito mediano complessivo, lo scostamento dalla media nazionale del reddito complessivo medio della fascia di popolazione di riferimento e lo scostamento dalla mediana nazionale del valore medio complessivo degli immobili OMI al mq in stato normale. In fase di applicazione del modello,

vengono inserite anche alcune variabili del gruppo "N", ad esempio le presenze turistiche, la media giornaliera per abitante e i pendolari entranti per abitante, mentre non si tiene conto delle variabili del gruppo "S" e del gruppo "A." Un aspetto interessante che ha caratterizzato la metodologia negli anni passati è il correttivo che è stato applicato a valle. Infatti, l'utilizzo della variabile reddito complessivo medio per fascia di popolazione, introdotta in sostituzione della variabile reddito complessivo medio del singolo comune, è stata una scelta metodologica volta a evitare che ai comuni di minore dimensione fosse riconosciuta una capacità fiscale troppo elevata in virtù della presenza di redditi alti anomali. Vi erano, ad esempio, comuni molto piccoli che vedevano aumentare di molto la stima della capacità fiscale per via della presenza di un miliardario. Si è sentita, quindi, la necessità di sterilizzare questa anomalia attraverso uno specifico correttivo. Tuttavia, questa sterilizzazione produce un potenziale effetto distorsivo poiché l'inclusione del correttivo attribuisce a comuni della stessa dimensione una capacità fiscale simile anche in presenza di redditi pro capite differenti tra i diversi comuni. Per questo motivo, in fase di applicazione, si è cercato di tener conto delle discrepanze facendo in modo che il correttivo riducesse gli scostamenti tra il reddito medio di fascia e il reddito medio del comune, consentendo di trattare, in modo simmetrico, gli scostamenti percentuali tra reddito medio di fascia e reddito medio comunale nelle code della distribuzione. Un'altra importante valutazione, nell'ambito della capacità fiscale, deve essere fatta sulla tariffa per il servizio di smaltimento dei rifiuti. Come è noto, la quota rifiuti è stata sterilizzata dalla stima della capacità fiscale e questa sterilizzazione è dovuta al fatto che, essendo la tariffa per il servizio di smaltimento dei rifiuti a totale copertura del costo, essa non può contribuire ad aumentare la capacità fiscale dei territori. Per questa motivazione, l'esclusione dalla capacità fiscale del servizio smaltimento rifiuti, che è invece considerato nella metodologia dei fabbisogni standard, avrebbe condotto a un'errata stima delle risorse perequabili. Per tale ragione, negli anni passati è stata attuata la neutralizzazione della tariffa per il servizio di smaltimento dei rifiuti nella stima della capacità fiscale, in conseguenza della quale i coefficienti di riparto dei fabbisogni standard e quelli della capacità fiscale sono uniformi per ciascun comune. La dott.ssa Monteduro fa presente che la metodologia attualmente utilizzata non assicura la perfetta neutralizzazione della componente rifiuti, infatti la perequazione dal lato dei fabbisogni tiene conto non solo del coefficiente di riparto dei fabbisogni standard (80%), ma anche del coefficiente di riparto della popolazione (20%). Se si volesse ottenere la perfetta neutralizzazione della componente rifiuti, bisognerebbe eguagliare il coefficiente di riparto della capacità fiscale dei rifiuti al coefficiente di riparto dei fabbisogni standard del servizio smaltimento dei rifiuti e al peso composito, ovvero l'80% per il coefficiente di riparto dei fabbisogni standard e il 20% per il coefficiente di riparto della popolazione. Il vantaggio di questa proposta è la neutralizzazione integrale dell'effetto del servizio smaltimento dei rifiuti sul calcolo della capacità fiscale e lo svantaggio è la determinazione di effetti di rilievo sulle risorse perequate tali da modificare gli assetti distributivi che sono stati stimati fino ad ora per i comuni.

La dott.ssa Monteduro passa quindi ad illustrare la slide riguardante l'evoluzione della capacità fiscale nel corso delle stime fatte negli anni, evidenziando le voci che si sono modificate in maniera più consistente nel passaggio da un anno all'altro e ricordando, altresì, che la capacità fiscale si è modificata negli anni anche a seguito dell'intervento di alcune modifiche normative. A tal proposito, si osserva che il passaggio della TASI da 3,3 miliardi di euro a 1,8 miliardi di euro tra il 2015 e il 2016 è dovuto alla modifica normativa che ha esentato le abitazioni principali dal pagamento della TASI. Tra il 2016 e il 2017, è intervenuto l'incremento della componente relativa al Tax Gap dal 5% al 10%. Sono intervenuti anche altri fattori minori, come la riduzione di 700 milioni dell'IMU dovuta alla variazione delle base dati di riferimento nel 2015: infatti, guardando al gettito effettivo dell'anno 2015, emerge chela base imponibile si è ridotta rispetto a quella utilizzata per la standardizzazione del gettito nell'anno 2012. Altre modifiche hanno riguardato la capacità fiscale residuale, per la quale si osserva, tra il 2017 e il 2018, una riduzione di circa 1,6 miliardi di euro. Questa riduzione dipende da due fattori: il primo riguarda le revisioni metodologiche che hanno portato ad escludere una serie di tariffe dalla stima della capacità fiscale residuale, come ad esempio l'imposta di soggiorno, che è stata esclusa a causa dei pochi comuni che l'avevano istituita (il panel

di riferimento tra il 2003 e il 2012 non consentiva di effettuare la standardizzazione perché vi erano pochi dati a disposizione ai fini della stima econometrica). Il secondo fattore riguarda le tariffe del trasporto pubblico locale e del servizio idrico, che evidenziavano una forte disomogeneità nei dati di bilancio dei comuni perché alcuni enti esternalizzano il servizio ed escludono questa voce dai dati di bilancio. Questa forte disomogeneità ha reso necessarie delle modifiche metodologiche che hanno portato all'esclusione di alcune tariffe e, di conseguenza, alla riduzione della stima della capacità fiscale residuale tra il 2017 e il 2018. La capacità fiscale totale standard per il 2020 è stimata per un valore di 25,5 miliardi di euro, sensibilmente più basso rispetto al valore assunto nel 2015, pari a circa 30,6 miliardi di euro. Infine, la dott.ssa Monteduro si avvia alla conclusione della sua esposizione illustrando l'ultima slide, che evidenzia una capacità fiscale in termini pro-capite sul totale nazionale di 474 euro; le componenti principali della capacità fiscale pro-capite per regione sono l'IMU e la TASI per oltre il 50% (rispettivamente 216 e 38 euro pro-capite), seguono i rifiuti (113 euro pro-capite) e, in termini più contenuti, le componenti della capacità fiscale dell'addizionale comunale all'IRPEF e della capacità fiscale residuale (rispettivamente 45 e 59 euro pro-capite). Terminato il proprio intervento, la dott.ssa Monteduro ringrazia i partecipanti per l'attenzione.

Il **Presidente** ringrazia la dott.ssa Monteduro e chiede se ci sono domande, richieste di chiarimento e/o osservazioni sugli argomenti da lei illustrati; chiede, inoltre, se la questione della sterilizzazione completa della componente rifiuti sia stata affrontata in passato.

Interviene il **dott. Ferri** facendo presente che la questione rifiuti, come diverse altre questioni, è rimasta sospesa dal 2018 e che la legge ha opportunamente permesso di considerare l'esclusione radicale dei rifiuti dal sistema perequativo nel suo complesso. I rifiuti sono una voce di entrata e di spesa che, teoricamente, si compensa perfettamente, in quanto il prelievo sui rifiuti è pianificato per essere perfettamente compensativo dell'integralità dei costi e tale perfetta compensazione sarebbe stata la soluzione più corretta, se adottata fin dall'inizio. Dal momento che tale soluzione non è stata adottata, l'esigenza di aderire alla sollecitazione della legge ha prodotto i classici problemi del riparto delle risorse in un fondo chiuso, in quanto la perfetta compensazione applicata in corsa produce degli scompensi. Se fin dall'inizio fosse stata prevista l'esclusione dei rifiuti dal sistema perequativo, non si sarebbe dovuto agire sui coefficienti di riparto per neutralizzare la componente sui rifiuti. Il problema di agire sui coefficienti di riparto produce degli effetti paradossali, infatti come è stato anche evidenziato dalla dott.ssa Monteduro, la formula di riparto basata sui fabbisogni standard comprende in realtà anche la popolazione. Le differenze determinate dal tipo di sterilizzazione adottata possono arrivare al 3%, rispetto alla capacità fiscale e al 2.5% rispetto all'effetto sulle risorse assegnate con il Fondo di solidarietà comunale. In un contesto in cui, se modifichi un elemento si modificano anche gli altri, con i relativi effetti prodotti dai guadagni e dalle perdite, la soluzione più prudente è stata di mantenere una imperfezione sedimentata nel sistema. Sotto un altro profilo, il problema dell'aggiornamento della base di riferimento per la capacità fiscale residuale è stato a suo tempo posto per rimuovere alcuni errori nella serie storica dei tributi/entrate minori, dovuti a difformità e anomalie nella classificazione di bilancio nell'arco di tempo considerato per le stime. L'esclusione delle voci relative al servizio idrico e all'imposta di soggiorno è poi dovuta alla scarsa diffusione tra i Comuni di queste fonti di entrata, difficilmente riconducibili a "standard" di prelievo. Sono state, poi, fatte delle modifiche più ardite nel 2019, successivamente modificate ed applicate nel 2020. Queste modifiche sono dovute al fatto che il modello statistico illustrato dalla dott.ssa Monteduro è molto complesso e cerca di trovare delle coerenze non sempre di agevole quantificazione tra dati di contesto e dati socioeconomici, da un lato, e – dall'altro – un insieme molto articolato di tariffe, canoni minori e tributi minori che sono difficili da tenere sotto controllo come variabile dipendente. La difficoltà di gestire tali complessità costituisce uno dei problemi della capacità fiscale, un altro problema è causato dal fatto che il decisore nazionale interviene sui tributi locali, qualsiasi sia la condizione di contorno, creando situazioni di confusione. Il dott. Ferri afferma che, ad oggi, si è in una situazione, per così dire "a-costituzionale", con 4.2 miliardi di euro di trasferimenti statali compensativi di agevolazioni tributarie, motivati da modifiche di politica fiscale nazionale sui tributi locali. In proposito, esprime perplessità in merito alle ipotesi di

confluenza di tali trasferimenti nella “quota verticale” del FSC (attualmente del tutto virtuale), in quanto ciò determinerebbe una cristallizzazione della capacità fiscale standard e non standard, ovvero la capacità fiscale propriamente detta e lo sforzo fiscale determinato dalle scelte comunali pregresse (in aumento o in diminuzione dello standard). Questi trasferimenti compensativi sono rappresentati in termini di assegnazioni sostitutive da parte dello Stato a fronte di una riduzione delle basi imponibili locali e non a fronte di una loro trasformazione come dovrebbe essere da manuale (ovvero togliendo un cespite e inserendone un altro) che avrebbe consentito agli enti locali, nell’esercizio della propria autonomia, di agire sul nuovo cespite in condizioni equivalenti. Invece, nel tempo, si sono stabiliti solo dei ristretti monetari che vanno bene per l’equivalenza finanziaria contingente, ma creano delle difficoltà per la determinazione dei fabbisogni standard e della capacità fiscale standard. Secondo il dott. Ferri, questo problema può essere risolto solo riformando il sistema fiscale locale, piuttosto che modificando i modelli di determinazione dei fabbisogni standard, della capacità fiscale e dei risultati in termini di Fondo. Nel passato ci si è avventurati in ipotesi di inclusione di tali quote nella base di riferimento del FSC (così come nell’analisi degli effetti di riforme più vaste come quella del catasto), su cui il dott. Ferri ha espresso dei dubbi, poiché l’intervento è su un’autonomia del passato che verrebbe attratta in diversi meccanismi di analisi. Una possibile soluzione su cui si potrebbe discutere è quella di trattare diversamente, in maniera accorta e con la dovuta cautela, le basi imponibili cristallizzate di tipo standard, rispetto agli sforzi fiscali cristallizzati all’interno dei trasferimenti di cui si è parlato precedentemente. I trasferimenti compensativi hanno sempre, idealmente parlando, due componenti, la parte di base della capacità fiscale sulla prima casa ne è l’esempio più evidente e quantitativamente più consistente. Un altro problema, di natura simile, è che la base imponibile dell’IMU sugli immobili di categoria D, immobili speciali di natura commerciale e industriale, non si considera come capacità fiscale e non si considera neanche lo sforzo fiscale esercitato su questa base imponibile. Il dott. Ferri fa presente che, in un contesto in cui le basi imponibili si stanno riducendo, vengono lasciate delle condizioni di vantaggio, in termini di basi imponibili reali, che dipendono dalle autonomie locali e che, al di là della capacità fiscale standard e non standard, sono dovute dalla concentrazione in alcuni territori degli immobili di categoria D. Di conseguenza, vi sono piccoli comuni che hanno una capacità di prelievo aggiuntiva proporzionalmente molto rilevante, per quanto discrezionale, che non viene considerata nella capacità fiscale e che crea delle distorsioni nel meccanismo di perequazione. Infatti, diversamente dall’imposta di soggiorno, non si può stabilire, per gli immobili di categoria D, una correlazione così diretta tra attività aggiuntive e servizi aggiuntivi da erogare, anche se qualche correlazione è sicuramente presente. In questo contesto, la scelta più saggia è quella di aggiornare la base dati riferimento attraverso un criterio consolidato, ovvero quello di valorizzare con prudenza le variazioni delle basi catastali da un anno all’altro associando all’aggiornamento della base dati relativa ai fabbisogni standard l’anno coerente di riferimento per la base catastale, per gli imponibili Irpef e per le informazioni di base del modello sulla capacità fiscale residuale. Il dott. Ferri ritiene che, in un anno critico come quello in corso, appare preferibile mantenere una situazione di minor variabilità sulla capacità fiscale e sui risultati delle assegnazioni, anche perché la situazione, oltre che incerta, non è certamente favorevole dal punto di vista del recupero di gettito e del mantenimento della capacità ordinaria di accertamento dell’evasione e, probabilmente, si protrarrà anche per il 2021.

Il **Presidente** ringrazia il dott. Ferri facendo presente che gli spunti dati sono stati molto interessanti e chiede delle precisazioni riguardo la sua proposta sulla capacità fiscale relativa ai rifiuti, ovvero se essa consista nella non correzione della mancata sterilizzazione del 20% della capacità fiscale pro-capite.

Il **dott. Ferri** risponde che il problema non riguarda soltanto la sterilizzazione del 20% della capacità fiscale pro-capite, poiché questo è solo uno degli elementi che porta a una non perfetta sterilizzazione della componente rifiuti attraverso i coefficienti, in quanto la variabilità sulla media della spesa pro-capite per i rifiuti che, a seconda del livello in cui ci si colloca in termini di spesa per i rifiuti e indipendentemente dalla distorsione del 20% riferita alla popolazione, crea una penalizzazione o un vantaggio al margine. Ritiene opportuna in questa fase una posizione di massima prudenza dal momento che si lavora a risorse date e si

ha una prospettiva del 10% di variazione perequativa per il 2020, ma precisa che l'ANCI ribadirà la necessità di interventi verticali di finanziamento. Di conseguenza, il raffinamento della sterilizzazione della capacità fiscale sui rifiuti aggiunge un ulteriore problema.

Il **Presidente**, nel condividere le preoccupazioni del dott. Ferri rispetto alle problematiche connesse alla sterilizzazione della capacità fiscale relativa ai rifiuti, ipotizza che, rispetto agli immobili di categoria D, lo sforzo fiscale sia paragonabile all'imposta di soggiorno. Ciò in quanto si è in presenza di una base imponibile, quindi una potenzialità, distribuita in maniera differenziata tra i comuni e che può essere sfruttata, soltanto, in maniera molto diversificata. Il Presidente chiede se si potrebbe considerare questo fattore, qualora si optasse per una sua correzione, all'interno della capacità fiscale residuale come viene fatto per l'imposta di soggiorno.

Il **dott. Ferri** risponde che, teoricamente si potrebbe fare, ma che questo è un terreno un po' incognito. Infatti, l'imposta di soggiorno è un tributo che viene applicato dai comuni in relazione a un incremento di servizi dovuto all'alta frequentazione turistica. Il dott. Ferri chiede conferma alla dott.ssa Monteduro dell'eliminazione dell'imposta di soggiorno dal modello di stima per la capacità fiscale residuale, a causa della situazione interterritoriale fortemente disomogenea e la dott.ssa Monteduro conferma; il **Presidente** chiede se la capacità fiscale residuale riesca a cogliere, comunque, l'imposta di soggiorno attraverso le presenze turistiche, il dott. Ferri risponde in maniera affermativa, dicendo che si coglie una maggior ricchezza.

Il **Presidente** osserva che si potrebbe cogliere anche l'effetto della presenza di immobili di categoria D nella capacità fiscale residuale e il dott. Ferri concorda, ma fa presente che l'impatto sarebbe pesante perché si andrebbe a intervenire su un numero indefinito di comuni sui quali la ricchezza, in termini di capacità fiscale derivante da immobili di categoria D, incide particolarmente, per cui l'effetto locale sarebbe non indifferente. Il dott. Ferri segnala che al momento non si hanno dati certi su questi comuni e chiede conferma ai presenti che vi sia uno sforzo fiscale di circa 1.5 miliardi di euro e, in merito, la **dott. ssa Monteduro** precisa che lo sforzo fiscale è di 1 miliardo di euro.

Il **dott. Ferri** osserva che, una volta individuato lo sforzo fiscale, sarebbe facile intervenire sulla capacità fiscale derivante dagli immobili di categoria D, ma si andrebbero a toccare equilibri trentennali consolidati nei quali questa ricchezza non è mai stata considerata. Inoltre, aggiunge che sulla base di questo ragionamento, una riflessione analoga, seppur con degli effetti minori, si potrebbe fare sulla base imponibile abitazione principale della TASI, dove in passato sono state fatte delle operazioni connesse alla riforma del catasto. Ferri ritiene che il sistema fiscale locale sia inspiegabile e porta come esempio l'IMU, che è disciplinata in modi diversi dagli enti, e solleva il problema delle piattaforme petrolifere per cui non sono presenti delle indicazioni di capacità fiscale. Conclude auspicando una rivisitazione del sistema della fiscalità locale con più autonomia e responsabilità.

Il **Presidente** condivide l'opinione circa l'irrazionalità del prelievo sugli immobili e vede positivamente anche l'idea in base alla quale una parte del trasferimento della perequazione che restituisce ai comuni una parte dei tributi che sono stati aboliti, in parte in standard ed in parte da sforzo fiscale, potrebbe essere riassorbita all'interno del fondo per la componente "non sforzo fiscale" ed invece sostituito per la parte "sforzo fiscale" con uno spazio di maggiore autonomia e manovrabilità sui tributi comunali. Su questa ipotesi la Commissione potrebbe dare un'indicazione.

Il **Presidente**, tornando al punto relativo all'aggiornamento della capacità fiscale per la componente residuale, chiede alla dott.ssa Monteduro quale sarà l'effetto conseguente alla revisione dei dati, e la dott.ssa Monteduro conferma che la capacità fiscale cambierà poco in assenza di variazioni metodologiche. Il Presidente chiede poi se la capacità fiscale residuale coglie in maniera sufficiente la contribuzione degli utenti, in quanto questa viene fondamentalmente colta attraverso le variabili reddituali, chiede pertanto se si potrebbero prendere in considerazione anche altre componenti.

La **dott.ssa Monteduro** rappresenta che sulla capacità fiscale residuale non si avevano basi informative sufficienti, ed era stata fatta la scelta di escludere talune tariffe a domanda individuale perché determinavano effetti distributivi distorsivi, in quanto alcuni comuni contribuivano troppo e altri meno; al riguardo, ricorda il caso di Milano che non esternalizzava alcuni servizi e veniva eccessivamente penalizzata. Conclude osservando che, in assenza di una base informativa uniforme come i dati di bilancio ed in presenza di una serie di esternalizzazioni di servizi, risulta molto difficile migliorare questi aspetti della metodologia.

In merito alla sterilizzazione perfetta dei rifiuti Il **dott. Stradiotto** suggerisce di fare comunque una prova visto che quest'anno viene comunque introdotta una modifica metodologica e il Presidente si dice favorevole a delle prove migliorative.

Il **Dott. Carotenuto** interviene facendo presente che, per attuare una sterilizzazione perfetta della componente rifiuti, basterebbe escluderla da entrambi i lati (FS e CF) facendo girare il Fondo senza le due componenti rifiuti; questa è una delle possibili soluzioni metodologiche consentite dalla legge per la sterilizzazione delle componenti che si vogliono escludere, insieme a diverse altre. In passato, per evitare scostamenti in una condizione di risorse date, si è preferita l'attuale metodologia di sterilizzazione quasi totale, ma si potrebbe tentare una simulazione del fondo senza le due componenti rifiuti dal lato FS e dal lato CF per far emergere le differenze con l'attuale metodo di sterilizzazione.

Per quanto riguarda la scelta di escludere alcune componenti dalla capacità fiscale residuale come l'imposta di soggiorno, il dott. Carotenuto fa presente che allo stesso modo si è operato sia per le entrate da TPL, concentrate solo in alcuni comuni, sia per il servizio idrico dove una parte degli enti presentano il servizio esternalizzato e non hanno dati i dal 2021. il Fondo di solidarietà comunale avrebbe dovuto agire a regime con una percentuale di perequazione pari al 100% e un target perequativo del 50%. Il D.L. n. 124 del 2019 ha, invece, stabilito che la percentuale di perequazione si attesti al 55% e il target perequativo al 60%. Per quanto riguarda la maggiorazione per i fabbricati di categoria D, la scelta era stata fatta perché il gettito per l'aliquota di base era attribuita allo Stato, e su questa imposta molti piccoli comuni hanno uno sforzo fiscale non indifferente che viene escluso dal calcolo.

Il **Presidente** chiede se sull'imposta di soggiorno si possa inserire una dummy sulla capacità residuale per i comuni che possono attivarla facendola interagire anche con i dati sulle presenze turistiche. Il **dott. Carotenuto** avverte che si potrebbero avere difficoltà ad individuare i comuni in grado di istituirla, più semplice sarebbe, invece, avere i dati di bilancio dei comuni che l'hanno già istituita e vedere cosa potrebbe emergere utilizzando questi dati. La **dott.ssa Minzyuk** segnala che, utilizzando lo sforzo mediano, bisogna evitare che il numero dei comuni che hanno istituito l'imposta di soggiorno non superi il 50%, poiché in caso contrario il loro sforzo fiscale verrebbe "spalmato" anche su gli altri comuni che non l'hanno istituita e non possono farlo.

Il **Presidente** osserva che l'esclusione dell'imposta di soggiorno influisce sul totale della CF, determinando un totale più basso con un effetto sulla portata della perequazione, anche se dagli importi del gettito di tale imposta (circa 570 milioni) emerge un impatto comunque limitato. In ogni caso, ritiene che un tentativo di considerare l'imposta di soggiorno nella c.f. residuale vada esperito. Riguardo alla sterilizzazione della componente rifiuti, il Presidente ritiene ragionevole la soluzione di eliminarli da entrambi i lati del meccanismo perequativo e conviene sull'opportunità di attuare tale modifica in quest'anno particolare in cui verranno assegnate risorse integrative. L'impatto negativo della modifica riguarderebbe un numero limitato di comuni, che sarebbe comunque compensato dagli altri che vanno in aumento.

Il **dott. Ferri** dissente, ritenendo inopportuno intervenire quest'anno sull'imposta di soggiorno in quanto, a suo avviso, l'operazione si presenta difficile in quanto vi sono solo 1000 comuni che incassano circa 600 milioni di euro, pertanto si tratta di un'imposta estremamente sezionata che non consente di raggiungere un risultato coerente. Il Presidente ipotizza di introdurre la regressione all'interno della CF residuale per effettuare un tentativo, in merito il dott. Ferri dice che si potrebbe tentare ma bisognerebbe ragionare bene sul significato della regressione.

Il **dott. Porcelli** interviene per rappresentare che è stato difficile l'inserimento dell'imposta di soggiorno nella costruzione della variabile dipendente del modello delle tariffe perché si tratta di un modello basato su un panel molto lungo di oltre dieci anni. Pertanto, al fine di strutturare una serie storica stabile per la variabile dipendente si sono escluse (dal calcolo della variabili dipendente ma non della capacità fiscale) alcune entrate che presentavano delle forti instabilità temporali lungo la serie storica ma un valore trascurabile rispetto al totale come, appunto, l'imposta di soggiorno. Riconsiderarla nel calcolo della variabile dipendente, perché il dato su questa imposta si è stabilizzato negli ultimi anni, richiederebbe una revisione della struttura del panel, probabilmente fattibile con i nuovi dati che verranno acquisiti con le annualità più recenti.

Il **Presidente** sintetizza le indicazioni espresse dai vari componenti la Commissione. C'è accordo nel tentare di verificare gli effetti di una esclusione dei fabbisogni sui rifiuti e della TARI dal calcolo dell'FSC, per farlo si devono determinare i coefficienti e per comprenderne l'impatto occorre avere l'intero fondo e quindi anche la parte sul sociale.

Il **dott. Stradiotto** propone di portare per la riunione fissata il 30 giugno il fabbisogno sui rifiuti insieme all'aggiornamento dei dati 2017; la **dott.ssa Monteduro** ritiene che anche il DF sia in grado di presentare per il 30 giugno una prima stima con l'esclusione della componente e il **dott. Carotenuto** propone di fare una prima simulazione utilizzando il fondo 2020.

Il **dott. Ferri** ritiene tale proposta utile e coerente perché ragionare sul 2020 dà un ordine di grandezza dei dati che non può essere smentito.

Il **Presidente** propone, quindi, di portare la simulazione sul 2020 alla riunione del 30 giugno.

Il **dott. Ferri** propone di utilizzare il fondo 2020 ante 100 milioni con i coefficienti al netto della componenti rifiuti, che tra l'altro erano già stati determinati; i risultati 2020 dovrebbero cambiare un po' per effetto di questa modifica e i 100 milioni verrebbero applicati come è stato fatto effettivamente nel 2020 e, così operando, si potrebbe avere un'idea realistica dell'incidenza di questa modifica.

Il **Presidente** chiude la discussione sulle CF e passa all'ultimo punto all'odg riguardante la Relazione Biennale. In merito, rappresenta che era stato inviato a tutti i componenti il capitolo sui LEP dei comuni, sul quale sarebbero dovute pervenire le eventuali osservazioni ed integrazioni, ma, a parte l'integrazione pervenuta dalla Ragioneria Generale, non è giunto alcun contributo. Il Presidente chiede, pertanto, agli altri componenti se concordano con i contenuti di questo piccolo capitolo strategico, emblematico delle scelte sull'impostazione dei lavori della Commissione.

Il **dott. Ferri** rassicura che IFEL interverrà sulla relazione nei prossimi giorni compatibilmente con la grande mole di impegni del periodo.

Il **Presidente** chiude la seduta alle ore 19.

