

COMMISSIONE TECNICA PER I FABBISOGNI STANDARD

VERBALE N.54

Il giorno 28 del mese di luglio dell'anno 2020 alle ore 15:00 tramite videoconferenza si è riunita, a seguito di regolare convocazione la Commissione Tecnica per i fabbisogni standard.

Alla riunione sono presenti i seguenti membri effettivi: prof. Giampaolo Arachi (Presidente, PCM), dott. Salvatore Bilardo (MEF RGS), dott.ssa Maria Teresa Monteduro (MEF Dip. delle Finanze), Dott. Antonio Colaianni (MinInterno), dott. Andrea Ferri (ANCI/IFEL),

Sono presenti i seguenti membri supplenti: dott.ssa Larysa Minzyuk (ANCI/IFEL), Dott. Massimo Tatarelli (Ministero Interno); Dott. Gerolamo Giungato (Istat).

Sono altresì presenti i seguenti esperti esterni: dott. Cesare Vignocchi (ANCI/IFEL), dott. Francesco Porcelli dell'Università di Bari, dott. Marco Stradiotto, dott. Roberto Maria Dispotico, dott.ssa Claudia Settimi, dott.ssa Antonella Evangelista, dott. Marco Mastracci, dott.ssa Carolina Raiola e dott. Paolo Mazzeo di SOSE.

Sono presenti, inoltre, la dott.ssa Antonietta Fortini e la dott.ssa Sonia Caffù (MEF), la dott.ssa Nicoletta Barabaschi (ANCI/IFEL), dott.ssa Marcella Castronovo (Presidenza – conferenza stato città)), Dott. Marco Carotenuto (MEF dip. Finanze);

Il **Presidente** della Commissione Tecnica per i fabbisogni standard, **Prof. Giampaolo Arachi**, introduce la riunione facendo presente che occorre rimandare l'approvazione del verbale n. 52 perché non sono pervenute le osservazioni di IFEL e di REF e propone, per il futuro, di portare i verbali comunque in approvazione e di correggerli nel corso della seduta.

Il Presidente passa all'argomento centrale in ODG, ovvero alla capacità fiscale, facendo un excursus sul percorso iniziato circa un anno fa, quando si era concordato di rivedere alcune scelte metodologiche, in particolare la non sterilizzazione delle dummy sul sociale e il trattamento dei piccoli comuni colpiti da spopolamento. Si è pertanto iniziato a lavorare per risolvere tali criticità e, all'affacciarsi dell'emergenza covid 19 e della crisi economica, si è concordato di non intervenire su funzioni per le quali non si rilevavano criticità rilevanti e di concentrare l'attenzione su poche proposte volte a migliorare la misurazione del fabbisogno in quelle funzioni in cui

l'esigenza di revisione fosse più marcata, e cioè la funzione sociale e viabilità e territorio; per la funzione sociale in particolare, si è andati oltre la sterilizzazione delle dummy con una proposta metodologica che permette di esplicitare meglio il ruolo dell'intensità del servizio. La nuova metodologia ha consentito anche di valutare la necessità di un effettivo potenziamento dei servizi della funzione sociale. Nella funzione viabilità e territorio il problema riguardava il peso sbilanciato ed eccessivo dato nella precedente metodologia al driver della popolazione residente, si è pertanto ritenuto necessario, al fine di cogliere più adeguatamente il fabbisogno in questa funzione, dare un maggior peso anche ai fabbisogni che scaturiscono dalla necessità di servire gli immobili. Inoltre, l'ultima questione aperta riguarda la funzione istruzione in merito al trattamento delle sezioni primavera.

Il Presidente prosegue ricordando che, per quanto riguarda la funzione viabilità e territorio, nella riunione precedente c'è stata una valutazione positiva generale della nuova metodologia ed è stata anche segnalata da parte di ANCI/IFEL la necessità di valutare meglio gli effetti prodotti dal nuovo modello. Nella riunione odierna ANCI proporrà la sua lettura degli effetti. Il Presidente si augura di riuscire a trovare una soluzione soddisfacente agli aspetti ancora aperti considerato che, a differenza degli anni scorsi, a settembre si dovranno approvare in via definitiva i fabbisogni e si dovrà anche condividere e dare un'indicazione chiara sulle modalità con cui tali nuovi fabbisogni saranno calati nel FSC, in quanto, in base alle innovazioni normative, la Commissione è chiamata a dare un parere sul FSC e sulla capacità fiscale standard. A tal proposito, sottolinea che la Commissione ha condiviso l'idea di standardizzare il livello dei servizi all'interno del fabbisogno per il sociale ad un livello relativamente elevato, in un quadro di ampliamento delle risorse a disposizione del settore sociale da realizzare attraverso un'integrazione verticale dalla fiscalità generale, non essendo percorribile l'opzione di utilizzare i livelli assoluti dei nuovi fabbisogni all'interno del fondo orizzontale, poiché si scaricherebbe l'incremento di peso della funzione sociale sulle altre funzioni. Il Presidente sottolinea anche l'esigenza di dare indicazioni volte a garantire che le risorse aggiuntive necessarie per coprire i maggiori fabbisogni nel sociale vadano effettivamente ai comuni per i quali è stata riconosciuta la necessità di un incremento di servizi e quindi dei fabbisogni, inserendo vincoli di destinazione o stabilendo degli obiettivi di servizio da monitorare attentamente. Inoltre, si dovrà ragionare anche se proporre degli aggiustamenti ai correttivi già presenti nel FSC, sulla distribuzione dei fondi per i piccoli comuni, e sulla ripartizione dei 200 milioni stanziati a parziale ristoro del taglio previsto dal DL 66/2014. Il Presidente conclude la sua introduzione rappresentando che, dopo aver definito le novità metodologiche dei FS, per avere un quadro completo il tassello fondamentale resta la capacità fiscale, per la quale si era individuato come elemento di cambiamento rispetto alla precedente metodologia, la sterilizzazione dei rifiuti, e su questo conclude e passa la parola al

Dipartimento delle Finanze per illustrare le proposte alternative rispetto alla metodologia esistente.

La **dott.ssa Monteduro** rappresenta che il DF ha predisposto due ipotesi alternative di neutralizzazione completa della componente rifiuti come previsto dalla legge 232 del 2016, la quale dispone che la CTFS deve esprimersi in merito alla metodologia di sterilizzazione della componente rifiuti e formulare proposte anche attraverso l'esclusione della componente rifiuti da fabbisogni e capacità fiscali standard. La prima ipotesi si basa sull'esclusione completa della componente rifiuti sia dai fabbisogni che dalle capacità fiscali standard, la seconda invece è un'ipotesi, sviluppata per ciascun comune, in cui la componente rifiuti della capacità fiscale viene calcolata applicando i coefficienti di riparto della componente rifiuti dei fabbisogni standard all'80% della capacità fiscale della componente rifiuti aggregata. Di queste due ipotesi alternative si sono valutati anche gli effetti sul FSC, che verranno illustrati in una presentazione affidata al dott. Carotenuto, al quale la Dott.ssa Monteduro passa la parola..

Il **dott. Carotenuto** dà quindi inizio alla presentazione delle due ipotesi alternative studiate dal Dipartimento delle Finanze: la prima è quella indicata dallo stesso legislatore, che consente la neutralizzazione della componente rifiuti escludendola sia dai FS che dalla stima della CF. Si procede alla neutralizzazione della componente rifiuti perché, secondo quanto previsto dalla legge 147 del 2013 che ha disciplinato la TARI, detta tariffa deve garantire la copertura integrale dei costi del servizio smaltimento rifiuti e pertanto non può essere fonte di capacità fiscale e, considerato che il fabbisogno standard rifiuti è incluso nell'ambito dei FS complessivi, emerge la necessità di neutralizzare la parte rifiuti stimandone la CF per sterilizzarne l'impatto sul riparto del FSC. La metodologia attuale prevede che il peso della CF dei rifiuti sul totale della CF sia lo stesso che ha la componente rifiuti dei fabbisogni standard sui fabbisogni standard complessivi, una volta determinato l'ammontare complessivo della CF dei rifiuti si ottiene il vettore della CF di ogni singolo comune applicando gli stessi coefficienti di riparto rifiuti mutuati dai FS. La non totale neutralizzazione della componente rifiuti con questa metodologia nasce dal fatto che sul fondo verticale incide anche la componente rifiuti nell'ambito dei FS ripartiti in relazione alla popolazione, invece sul fondo orizzontale i fabbisogni sono considerati all'80% perché l'altro 20% viene ripartito in base ai coefficienti di riparto della popolazione mentre la componente rifiuti come è attualmente determinata viene considerata nella misura pari al 100%. Nell prima ipotesi viene esclusa, pertanto, la componente rifiuti sia dall'ammontare dei FS che dell'ammontare della CF, si avrà quindi una riduzione di 9 miliardi dell'ammontare totale dei FS e della CF di 6,6 miliardi. Il dott. Carotenuto rappresenta che la simulazione è stata fatta sul fondo

2020 e sulle componenti che hanno determinato la ripartizione del fondo 2020 e a suo avviso la valutazione andrà ripetuta a settembre quando ci sarà un aggiornamento di tutte le componenti per determinare gli effetti sul fondo 2021 e la differenza con il 2020. La simulazione sul fondo 2020 determina innanzitutto una riduzione delle risorse perequabili del FSC ed un effetto distribuzione, perché vengono modificati i coefficienti di riparto sia dei FS che della CF e ciò determina effetti sia sul fondo verticale per i FS che su quello orizzontale per la variazione di entrambi i coefficienti di riparto. La CF si riduce da 25,5 miliardi, di cui 14 miliardi perequabili, a 18,9 miliardi di cui 10,4 miliardi perequabili. Togliendo la componente rifiuti - che oggi pesa per il 26% del totale della CF - aumenta in proporzione il peso delle altre componenti della CF e ciò determina una variazione dei coefficienti di riparto tra i vari enti, cioè gli enti per i quali la CF pro capite ad esempio dell'IMU e della TARI pesa di più rispetto a quella rifiuti sarebbero svantaggiati nel riparto del FSC. Scorrendo le slides, vengono mostrati gli effetti dovuti alla sola differenza determinata dalla modifica dei coefficienti di riparto dei FS e della CF; la rappresentazione mostra che anche in regioni in cui aumentano o diminuiscono entrambi i coefficienti la modifica non è della stessa entità, per cui, ad esempio, i comuni della regione Campania considerati in aggregato sarebbero favoriti perché la riduzione dei coefficienti di riparto della CF è superiore alla riduzione dei coefficienti di riparto dei FS mentre i comuni della regione Lombardia considerati sempre in aggregato sarebbero svantaggiati, perché per questi l'incremento dei coefficienti di riparto della CF è maggiore rispetto all'incremento dei coefficienti di riparto dei FS. In un'altra rappresentazione vengono mostrati gli stessi effetti considerando le classi dimensionali dei comuni, ed emerge che vengono avvantaggiati i comuni di grandi dimensioni ed i comuni piccolissimi mentre i comuni di medie dimensioni risultano penalizzati con una riduzione di risorse rispetto alla metodologia attuale. Nella seconda metodologia invece si andrebbe a modificare l'attuale metodologia per la determinazione della capacità fiscale rifiuti quindi sostanzialmente si accetta l'idea che sul fondo verticale la componente rifiuti continua ad esplicare i propri effetti ma il peso della componente rifiuti sul totale della CF non è più pari al 100% del peso dei fabbisogni standard rifiuti sul totale dei FS ma all'80%, poi si andrebbe ad applicare la stessa metodologia che si ha oggi per determinare il vettore della componente rifiuti di ogni singolo comune. In questo modo, nell'ambito della CF totale la componente rifiuti peserebbe un po' di meno e si avrebbe anche una riduzione della CF totale, sebbene in misura inferiore rispetto a quella precedente perché passerebbe dai 25,5 miliardi a 23,9 miliardi, e in questo caso in proporzione peserebbero di più anche le altre componenti della CF (l'IMU passerebbe dal 40% al 43% del totale e così anche le altre componenti, mentre la componente rifiuti passerebbe dal 26% al 21%). Il dott. Carotenuto prosegue l'esposizione illustrando un'altra slide nella quale viene

rappresentato l'effetto distribuzione per regione, nella quale incide solo la variazione dei coefficienti di riparto della CF e non vi è un effetto perequato per la variazione dei coefficienti di riparto dei FS, che non verrebbero di fatto variati. Nella rappresentazione per classi dimensionali dei comuni si nota che i grandi, in aggregato, riceverebbero meno risorse, i comuni piccoli - contrariamente a quanto riscontrato con la prima ipotesi, che li vedeva favoriti - subirebbero una riduzione di risorse, pertanto la seconda ipotesi di sterilizzazione andrebbe a favorire i comuni di medie dimensioni, che riceverebbero maggiori risorse. Viene poi illustrata la rappresentazione degli effetti sul riparto del FSC 2020, spiegandone la modalità di costruzione: si è considerato il riparto del fondo prima del riparto della quota aggiuntiva dei 100milioni, si sono ricalcolati i coefficienti di riparto della CF e dei FS secondo le due metodologie considerate e si è calcolata la differenza tra il nuovo fondo 2020 e quello che è stato effettivamente ripartito. Nella prima ipotesi descritta, con l'esclusione a priori della componente rifiuti si hanno effetti sia sul fondo verticale che sul fondo orizzontale per la variazione dei coefficienti di riparto di CF e FS, mentre non cambia, ovviamente, la quota del fondo che viene ripartita in base al criterio delle risorse storiche. Vengono mostrati gli effetti pro capite sul FSC 2020 distinguendo gli effetti tra fondo verticale e orizzontale, applicando gli attuali correttivi previsti a legislazione vigente e simulando una nuova applicazione del FSC. Si nota che a livello pro capite i comuni più penalizzati, considerati a livello aggregato, sono quelli del Molise e quelli più favoriti sono quelli della Toscana, inoltre viene mostrato come gli effetti sul fondo verticale siano quasi sempre di segno opposto a quelli sul fondo orizzontale, quindi in un certo senso sembra che si attenuino gli effetti che si rilevano sul fondo orizzontale - ad eccezione dei comuni della Puglia - che perderebbero in aggregato in entrambi i casi - e dei comuni della Liguria, che invece guadagnerebbero sia sul fondo verticale che su quello orizzontale.

Con la metodologia/ipotesi 2 si corregge quella attuale perché il peso della capacità fiscale rifiuti sul totale della CF viene considerato pari all'80% del peso dei FS rifiuti approvati sui FS complessivi, non variano i coefficienti di riparto dei fabbisogni e quindi si ha un effetto nullo sul fondo verticale, mentre si apprezza un effetto più marcato rispetto alla precedente simulazione sul fondo orizzontale. Il riparto per classi dimensionali dei comuni nell'ipotesi 2 evidenzia che i comuni piccoli, che erano in vantaggio con la precedente metodologia, che escludeva a priori la componente rifiuti, risultano penalizzati perdendo 2,30 euro pro capite rispetto al sistema attuale; anche i comuni grandi sopporterebbero una riduzione di risorse, mentre i comuni tra i 10mila ed i 250mila abitanti guadagnerebbero un'integrazione di risorse. Pertanto la metodologia 1, cioè quella di escludere a priori la componente rifiuti, assicurerebbe la perfetta neutralizzazione perché la tale componente non esplicherebbe più effetti nemmeno nel riparto del fondo verticale, cosa che invece adesso avviene, e si

verrebbe a correggere anche la distorsione che si riscontra attualmente sul fondo orizzontale.

Il **Presidente** interviene per chiedere quali potrebbero essere le ragioni per scegliere la metodologia 2, essendo la metodologia 1 immediatamente in linea con il principio che il servizio smaltimento rifiuti debba essere coperto integralmente dalla TARI, per cui l'esclusione totale dalla perequazione appare la soluzione più ovvia; aggiunge che non gli è chiaro come mai la metodologia 2 continua a considerare la componente rifiuti nel fondo verticale.

Il **dott. Carotenuto** risponde che si tratterebbe di considerare la componente rifiuti, per quanto il costo del servizio sia interamente coperto almeno potenzialmente dal gettito della TARI, tra le funzioni le cui risorse devono essere attribuite per il tramite del FSC in linea con quanto di fatto avviene oggi. In sostanza, la metodologia 2 ha soltanto lo scopo di sterilizzare la distorsione presente nel fondo orizzontale perché la CF rifiuti è considerata attualmente con un peso pari al 100% dei FS mentre invece i fabbisogni sono considerati con un peso pari all'80%. Il dott. Carotenuto conviene, a sua volta, che la prima ipotesi/metodologia sia più strettamente aderente alle previsioni normative, ma osserva che la vera problematica è rappresentata dagli effetti sul riparto del fondo considerato un ammontare dato di risorse. Nella simulazione sono state considerate delle risorse pro capite che prevedono una perequazione sul fondo 2020 che è pari al 27,5%, questa differenza di risorse andrebbe poi ad aumentare con il passare degli anni, a parità delle altre condizioni, con l'incremento della parte perequativa. In pratica, i comuni che guadagnerebbero o perderebbero dalla procedura dell'esclusione totale della componente rifiuti avrebbero un vantaggio o uno svantaggio che andrebbe ad aumentare con la crescita della quota del fondo che viene ripartita con finalità perequative. Inoltre, il dott. Carotenuto rappresenta che nell'analisi non è stato considerato l'effetto di una possibile copertura degli effetti negativi con il riparto della quota aggiuntiva del fondo che nel 2020 era 100milioni, 200 milioni nel 2021 e a salire fino ai 464 milioni. Evidenzia, infine, che con il fondo 2021 cambiando i fabbisogni, aggiornando la base dati all'anno 2017, incrementando le risorse del fondo di ulteriori 100milioni e variando eventualmente la procedura di neutralizzazione, andrà valutato l'effetto combinato di tutte queste componenti nel fare il confronto delle risorse in più o in meno che verranno attribuite ai vari comuni o a determinate fasce di comuni, pertanto una valutazione più attendibile potrà essere effettuata a settembre, quanto tutte le componenti del fondo saranno stabilite.

Al termine dell'esposizione del dott. Carotenuto, il **Presidente** sottolinea la necessità di individuare e condividere l'approccio più coerente con le finalità del fondo perequativo.

Interviene il **dott. Porcelli** in merito alla scelta tra i due criteri illustrati dal Dott. Carotenuto, proponendo di partire dalla norma, che prevede che la CTFS valuti gli effetti perequativi del comparto rifiuti “anche” prevedendone una completa eliminazione dal quadro perequativo, il che consente la possibilità di una scelta. La distorsione che effettivamente si può avere all’interno del sistema è quella orizzontale, perché porta alcuni comuni a finanziare con la propria capacità fiscale, cioè con la propria TARI, altri comuni; questo meccanismo andrebbe eliminato, per evitare effetti di traboccamento tra un comune e l’altro e garantire il principio che “chi inquina paga”, che costituisce la genesi di tutta l’operazione di neutralizzazione. Invece la scelta di togliere il settore rifiuti dalla componente verticale della perequazione è una scelta che può essere fatta o meno perché la norma lo consente, tuttavia su questo aspetto va fatta una riflessione, essendo il sistema perequativo di tipo misto ed il servizio rifiuti è annoverato tra le funzioni fondamentali, anzi è quella che assorbe più risorse. Occorre, quindi, soffermarsi, valutare e capire se togliendo il settore rifiuti dalla componente verticale si vada ad intaccare lo status di funzione fondamentale attribuita dalle norme, che ne prevedono anche la determinazione del fabbisogno standard e non solo del costo standard funzionale alle finalità di ARERA, andando così ad indebolire la portata perequativa del Fondo di Solidarietà Comunale. Immaginando di portare all’estremo il sistema, se ad esempio fosse interamente verticale il principio “chi inquina paga” sarebbe garantito da un trasferimento verticale pari al fabbisogno standard perché in questo caso non si avrebbe traboccamento tra i diversi comuni. Nel sistema misto in cui ci troviamo oggi, una volta sterilizzata la componente orizzontale che non deve effettuare finanziamenti incrociati tra comuni su questo settore, non è così scontato dire che anche la componente verticale debba seguire la stessa sorte, proprio perché il settore rifiuti ha lo status di funzione fondamentale che prevede il calcolo del FS per tutte le funzioni fondamentali. Il dott. Porcelli ritiene pertanto che sarebbe utile fare una riflessione su questo aspetto prima di scegliere in automatico la metodologia 1.

Il **Presidente** considera che le regole di bilancio costringono ogni singolo comune a coprire interamente il costo del servizio smaltimento rifiuti con il gettito della TARI come previsto dalle legge n. 147 del 2013, pertanto se a livello di singolo comune si mantenesse la componente verticale, il comune avrebbe a disposizione oltre alla TARI anche il flusso verticale assegnato dal sistema perequativo, ma questo non verrebbe utilizzato per il settore rifiuti che viene coperto dalla TARI, pertanto formalmente il flusso verticale verrebbe assegnato per il settore rifiuti ma poi verrebbe utilizzato dal comune per le altre funzioni. Quindi ci sarebbe un problema di coordinamento tra l’impostazione che continua a prevedere un trasferimento verticale e l’obbligo di legge che impone al comune di coprire la sua spesa con la TARI, a meno che non sia concesso al comune di usare le risorse del FSC anche per il settore

rifiuti. Sulla questione il Presidente vorrebbe sentire il parere dei membri della Commissione.

Interviene il **Dott. Ferri** evidenziando che la funzione rifiuti è evidentemente fondamentale ma non ha nulla a che vedere con la perequazione, mentre è stata trattata sempre come il resto delle funzioni fondamentali e, quando la questione fu posta, non è stata affrontata in modo adeguato, perché equalizzare per coefficienti o per scorporo la componente rifiuti che non riguarda la perequazione cambia le cose e potrebbe cambiarle anche tanto. In sostanza, dopo 5 anni di applicazione sbagliata dei fabbisogni, una legge ci consente di espellere una funzione che non riguarda la perequazione e si è in difficoltà nel farlo. La dimostrazione è la differenza netta fra le due metodologie proposte dal DF, l'una non è un avvicinamento all'altra. Secondo il dott. Ferri l'espulsione totale della componente rifiuti è la cosa giusta e, se si volesse scegliere una via intermedia, non si dovrebbe scegliere una complicazione diversa ma parimenti insoddisfacente come la metodologia 2, allora le due direzioni possibili sono o continuare a sbagliare o andare verso lo scorporo diluendolo nel tempo, rimediando all'errore di 5 anni con 5 anni di avvicinamento all'esclusione totale della componente rifiuti. Questa potrebbe essere una soluzione da valutare. Il dott. Ferri conclude che con la legge del 2013 si è ancora di più rafforzato l'obbligo di finanziamento integrale del servizio rifiuti, anche se c'è un enorme problema di riscossione che non riguarda la Commissione almeno in questa fase.

Il **dott. Stradiotto** concorda con le osservazioni del dott. Ferri osservando che, fin dall'origine dei fabbisogni standard, è stata fatta la scelta di effettuare una stima specifica per il servizio rifiuti. Si tratta di un servizio fondamentale che rientra nella funzione fondamentale ambiente e territorio a differenza di tutti gli altri servizi offerti dai comuni è l'unico servizio soggetto alla copertura integrale dei costi da parte dell'utenza attraverso la TARI, pertanto esprime il parere che la sterilizzazione deve essere effettuata il prima possibile in modo che il servizio rifiuti non incida neanche marginalmente sul meccanismo perequativo.. Il dott. Stradiotto esprime grande apprezzamento per il lavoro presentato da DF e considera la soluzione formulata nella metodologia 1 la migliore, osservando che gli effetti sono importanti per alcuni enti ma complessivamente appaiono abbastanza marginali. Pertanto, per SOSE è opportuno arrivare alla sterilizzazione totale della componente rifiuti; quanto agli effetti, il dott. Stradiotto ricorda che già l'attuale sistema di perequazione prevede un'applicazione graduale, inoltre sono stati introdotti i correttivi, già operanti nel meccanismo di calcolo del FSC che permettono di ammortizzare gli effetti tra un anno e l'altro.

Il **dott. Carotenuto** afferma che la norma che da applicare sulla sterilizzazione della componente rifiuti da parte della CTFS è intervenuta successivamente al 2015,

quando si è dovuto procedere alla definizione dei fabbisogni in base ai criteri perequativi. Quando si è iniziato l'iter della perequazione del FSC, vigeva il decreto legislativo n. 216 del 2010 che aveva inserito i rifiuti tra le funzioni fondamentali per la determinazione dei FS e si è trovata una soluzione nella stima della capacità fiscale che aveva una finalità di sterilizzazione dell'effetto perequativo che, ovviamente, non poteva essere totale perché sul fondo verticale non incide il coefficiente di riparto della CF. Dal 2015; si è sempre avuto il dubbio se si potesse escludere o meno la componente rifiuti dal riparto dell'FSC, ma si ragionò nel senso che non si potesse escludere da entrambe le componenti del fondo e quindi si iniziò a ragionare sulla possibile procedura della sterilizzazione, mentre la possibilità della sterilizzazione totale è stata prevista dalla successiva modifica della lettera c) del comma 449 della legge n. 232 del 2016.

Il dott. Carotenuto condivide il suggerimento del dott. Ferri di tenere nella dovuta considerazione gli effetti della sterilizzazione sugli enti, attuando gradualmente il necessario avvicinamento alla sterilizzazione totale.

Il dott. Porcelli aggiunge che potrebbe essere un errore mettere in contrapposizione i principi di finanziamento con la perequazione, poiché il fatto che un servizio debba essere finanziato con il principio della controprestazione non è necessariamente in contrapposizione con la perequazione. In un settore in cui ogni comune chiede ai propri cittadini di pagare per quello che consumano al fine della tutela ambientale, ci possono essere realtà in cui, per raggiungere il principio di tutela ambientale, si devono sostenere dei costi più alti rispetto ad altri comuni di cui lo Stato può farsi carico ai fini perequativi e quindi, posto che ogni cittadino pagherà per il servizio rifiuti, lo Stato può benissimo prevedere di attribuire risorse aggiuntive per perequare i costi ambientali che possono essere dovuti, ad esempio, a caratteristiche morfologiche specifiche del comune, come nel caso dei comuni montani, risorse che poi possono essere anche utilizzati per altre funzioni in virtù dell'assenza del vincolo di destinazione sui fondi perequativi.

Il Presidente in linea generale concorda con quanto rappresentato dal dott. Porcelli ma pone il dubbio su come si concilia il vincolo che ha il singolo comune di coprire il servizio rifiuti con la TARI, in quanto se si immagina un comune con un alto costo del servizio rifiuti e che ha soltanto due funzioni, amministrazione generale e servizio rifiuti, le risorse aggiuntive che gli saranno date a fini perequativi potranno essere utilizzate solo per la funzione amministrazione.

Il Presidente ritiene che in tal caso si dovrebbe stimare direttamente la capacità fiscale della TARI mentre adesso si fa l'opposto, partendo dal FS e, in base a questo, si ricava di conseguenza la CF.

Per quanto riguarda i criteri di calcolo, il **dott. Porcelli** non ne propone di alternativi rispetto a quello del fabbisogno. Di fatto il principio di chi inquina paga viene sempre rispettato se ogni cittadino sostiene il costo del rifiuto che produce che può essere uguale, più alto o più basso dello standard, l'importante è che il cittadino veda direttamente il costo del servizio, perché è questo il principio fondamentale. Se nell'esempio precedente si immagina di aggiungere alla funzione affari generali anche la funzione sociale, il comune che per ragioni morfologiche è costretto a chiedere più della media nazionale ai propri cittadini per il servizio rifiuti si troverà in difficoltà sulle altre funzioni e, conseguentemente, a reperire le risorse per il settore sociale dove anche si applica, seppur in misura minore, il principio della controprestazione. Quindi una riflessione sul fatto che lo Stato possa fare perequazione sul settore rifiuti è importante perché si potrebbero creare delle iniquità posto che non va messo in discussione il principio secondo cui ogni cittadino dovrà continuare a pagare per la quantità di rifiuti che produce.

Sull'argomento interviene anche il **dott. Ferri** rappresentando che i comuni, essendo enti di spesa, non hanno nessun problema ad incamerare risorse a scopo perequativo e che esiste anche una norma che permette di dare delle agevolazioni sui tributi relativi ai rifiuti, come ad esempio quelle previste per l'emergenza Covid 19, ma il punto non è l'astratta possibilità di far vivere un elemento perequativo anche per il settore rifiuti ma è che in pratica tra la nuova metodologia e quella attuale non c'è un vero cambio perché si ha un equalizzazione a priori dei coefficienti dei fabbisogni rifiuti con la CF senza un rapporto preciso con l'esborso dei cittadini, e dal punto di vista logico si sta alterando una parte abbastanza marginale dell'attuale insoddisfacente funzione.

Il **Presidente** evidenzia l'incongruenza tra il dettato normativo e quello che si è fatto realmente, osservando che la neutralizzazione non avviene in modo casuale: nella metodologia 2 ci sarebbe una scelta di disegno per cui si tutela la funzione fondamentale con la componente verticale e la componente orizzontale è del tutto neutrale coerentemente a quanto previsto dalle norme. Per quanto riguarda l'impatto del cambiamento, concorda che sia preferibile introdurre in modo graduale le variazioni, mentre non vede motivi per trattare la modifica della CF sui rifiuti diversamente dalle altre modifiche, in quanto il fondo ha già dei correttivi che rendono graduale la transizione per i comuni che perdono più del 4% da un anno all'altro rispetto alla base storica, quindi si potrebbe eventualmente, quando si avranno tutti i dati a settembre, valutare di proporre per quest'anno l'aggiustamento del correttivo esistente piuttosto che proporre uno ad hoc per il settore rifiuti, considerato che la variazione dei rifiuti, dato il vincolo sulla copertura, di fatto appare simile alle altre del fondo.

Secondo il dott. **Ferri** la cosa più naturale è neutralizzare entrata e spesa senza troppe complicazioni e senza porsi quanto e con quanta accortezza si va a perequare la funzione rifiuti, poiché è semplicemente necessario toglierla in quanto ha una regolazione autonoma. Si chiede poi come mai una metodologia basata sui coefficienti all'80% ed una basata sull'espulsione totale producono risultati opposti in termini di distribuzione. Le città medie sono penalizzate in un caso e avvantaggiate nell'altro, il che fa supporre che alcuni elementi potrebbero non essere stati adeguatamente considerati ma, in ogni caso, la neutralizzazione totale appare più ragionevole e più razionale in termini di assetto dei servizi. Osserva poi che la gradualità si può garantire in tanti modi: per i correttivi occorre tener presente che la variazione del 4% delle risorse storiche da un anno all'altro è molto rilevante e, finché saranno ammesse variazioni di tale grandezza, ci sarà sempre l'esigenza di correttivi specifici, cioè l'esigenza di individuare una soglia per valutare l'eccesso.

Il dott. **Porcelli** prova a spiegare come operino gli effetti opposti delle due metodologie. Attualmente i comuni che hanno alti fabbisogni standard sui rifiuti, come ad esempio il comune di Roma (e in generale i grandi comuni), sono penalizzati dalla distorsione in quanto in perequazione scontano un maggior effetto della capacità fiscale in virtù dell'assenza di neutralizzazione perfetta nella componente orizzontale. Quindi, dalla perfetta neutralizzazione della componente orizzontale riceverebbero un beneficio in termini di maggiori trasferimenti perequativi. Se si considerasse anche l'opzione di eliminare la funzione rifiuti anche dalla componente verticale, come proposto nella metodologia 1, questo beneficio verrebbe parzialmente attenuato dal fatto che il coefficiente di riparto di Roma (e in generale dei comuni ad alto fabbisogno sui rifiuti) si ridurrebbe leggermente a favore dei comuni con un fabbisogno standard sui rifiuti basso riducendo, in proporzione, l'ammontare dei trasferimenti perequativi. Di conseguenza, i due effetti derivanti dalla neutralizzazione della componente orizzontale e della componente verticale tendono a muoversi in direzioni opposte. Oltre questo meccanismo, non vi sono, ad avviso del dott. Porcelli, altri elementi che creano distorsioni che non sono stati considerati.

Il **Presidente** riassume l'orientamento generale della Commissione, ritenendo più ragionevole la prima metodologia, sulla seconda non ci sono obiezioni sostanziali seppur con la necessità di porre una particolare attenzione sui correttivi. Il Presidente considera comunque fondato il ragionamento del dott. Porcelli e propone di rimandare la scelta della metodologia a settembre in modo da proporre al DF una delle due alternative illustrate sulla sterilizzazione della componente rifiuti.

La **dott.ssa Monteduro** interviene spiegando che appena si avranno a disposizione tutti i vettori, il DF potrà effettuare la simulazione sul fondo 2021, anche se si può comunque attendere la scelta tra metodologia 1 e 2.

Il **dott. Ferri** chiede a che punto si è sulla definizione della capacità fiscale.

Il **dott. Carotenuto** risponde che il DF contava di inviare per le valutazioni prima della pausa estiva l'aggiornamento della base dati al 2017 per la CF residuale e l'aggiornamento della quota dei tributi immobiliari all'anno 2017, da utilizzare per una riunione tecnica per i primi di settembre.

Il **Presidente** passa al successivo punto all'ordine del giorno che riguarda la questione dei FS sulla funzione viabilità e territorio e le sezioni primavera della funzione istruzione.

Interviene la **dott.ssa Minzyuk** per illustrare le slides con le proposte di IFEL, precisando che la presentazione verte intorno a due punti: prima si mostreranno le criticità che si ritiene siano presenti nel modello di stima e aggiornamento metodologico della funzione viabilità e territorio su cui si è lavorato insieme a SOSE, poi si andrà a mostrare i risultati che il modello produce, a prescindere dalla sua specificazione tecnica, per testare la sua efficacia in relazione agli obiettivi di aggiornamento metodologico, con particolare riguardo all'ipotesi che il nuovo assetto sia in grado di porre un freno agli effetti negativi dovuti allo spopolamento dei territori.

La dott.ssa Minzyuk passa quindi ad illustrare il primo punto avvertendo che userà alcuni concetti di natura statistica cercando comunque di mostrare le loro implicazioni concrete. Nella prima slide viene rappresentato il modello già presentato da SOSE, il modello panel a effetti fissi a due stadi. Attraverso il primo stadio si cerca di spiegare la variabilità della spesa comunale dovuta alle variabili dinamiche nel tempo. Nel secondo stadio gli effetti fissi comunali del modello panel 1° stadio vengono regrediti sulle variabili che riguardano le caratteristiche specifiche dei comuni che dimostrano poca variabilità nel tempo. In questo modo, si sta cercando di ricavare la parte degli effetti fissi dovuta ai fattori esogeni, o comunque non modificabili dai comuni nel breve periodo, che impatta sulla capacità di spesa comunale.

Sul primo stadio la dott.ssa Minzyuk ritiene che non ci sia nulla da aggiungere per migliorarlo, mentre nel secondo ritiene che sia necessario intervenire per ridurre le criticità rilevate; osserva che mancano adeguati controlli per rilevare la ricchezza comunale, e che mancando alcune variabili nel modello si genera quello che in econometria si chiama distorsione delle variabili omesse, cioè se nel modello non vengono inserite alcune variabili che servono a spiegare i livelli di spesa comunale per

viabilità e territorio e queste variabili omesse sono correlate sia ai regressori utilizzati nel modello sia alla spesa, ciò determina una distorsione nella stima dei coefficienti delle variabili presenti nel modello. La dott.ssa Minzyuk ritiene che nel modello illustrato da SOSE manchino, per il momento, le variabili esplicative che controllano l'impatto della ricchezza sui livelli della spesa comunale e la loro mancanza si riflette sui coefficienti di stima delle variabili inserite nel modello, quali quelli relativi alle zone fredde, i clusters, le zone sismiche e anche le variabili continue come superfici per numero di immobili e lunghezza delle strade. Per evidenziarlo la dott.ssa Minzyuk afferma che nell'ambito del modello presentato da SOSE sono state fatte alcune prove per cercare di controllare la ricchezza degli enti locali. Nella slide alla prima colonna viene rappresentato il modello di SOSE, a questo modello vengono aggiunte in modo incrementale 4 variabili di controllo, prima il reddito, poi le quote di seconde case, il gettito IMU-TASI standard ed infine le quote di immobili ad uso produttivo. Aggiungendo nel modello SOSE il reddito, il coefficiente della variabile zone climatiche fredde si riduce di molto, quasi dimezzandosi. Questo risultato, secondo la dott.ssa Minzyuk, era abbastanza prevedibile perché quando s'introduce una variabile dummy delle zone climatiche fredde, si differenzia tra il Nord del paese più ricco e il Centro dal Sud. Dunque, senza controllare per i differenziali della ricchezza, si rischia che il coefficiente relativo all'appartenenza alle zone fredde inglobi in sé anche i differenziali di ricchezza. In altri termini, siccome il reddito che è assente dal modello è correlato con le zone climatiche fredde ed anche con la spesa comunale, non considerarlo nel modello distorce la stima del coefficiente zone fredde. Questo è esattamente l'effetto della distorsione per variabili omesse.

Successivamente viene introdotta nel modello la variabile relativa alle quote di seconde case. L'introduzione di tale variabile potrebbe essere necessaria per differenziare da altri i comuni, soprattutto i piccoli borghi, dove per effetto dello spopolamento è rimasto immutato il numero di abitazioni ma è diminuita la popolazione. L'elevata percentuale delle seconde case in tale caso potrebbe determinare un effetto di carico per i comuni. Poiché le seconde case sono la base imponibile per IMU e TASI, l'introduzione di questa variabile nel modello non può non essere seguita anche dal controllo dei differenziali di ricchezza, per il gettito standard IMU-TASI. Con l'inserimento di queste due variabili variano i valori di cluster, soprattutto i cluster 5 e 10. Il 5 corrisponde ai comuni turistici con alti livelli di benessere ed il 10 comprende i comuni turistici delle zone litoranee a bassi livelli di reddito. Già con l'introduzione delle seconde case, il cluster 5 – che senza questa variabile mostrava un livello di 9,68 euro per immobile – con l'introduzione della variabile delle seconde case diventa non significativo e negativo, invece per il cluster 10 l'introduzione della variabile delle seconde case riduce il valore del cluster da 17,9 euro per immobile al valore di 7,8 euro per immobile.

Infine, viene introdotto nel modello un ulteriore controllo che riguarda la quota di immobili ad uso produttivo. Tale variabile potrebbe essere interpretata sia come fattore di carico per i comuni, poiché essi devono garantire il mantenimento delle strade ed altre infrastrutture connesse con gli immobili ad uso produttivo, sia come una *proxy* di ricchezza ulteriore al reddito IRPEF comunale perché anche gli immobili di categoria D sono base imponibile per IMU e TASI. Quando viene introdotta questa variabile, la variabile zone fredde diventa non significativa e c'è un effetto consistente anche sulla variabile relativa alla lunghezza delle strade per immobile e su quella relativa alla superficie e territorio per numeri di immobili. La dott.ssa Minzyuk prosegue approfondendo la spiegazione del concetto che si vuole dimostrare portando l'attenzione sulla mappa delle zone climatiche italiane e sulla variabile *dummy* delle zone fredde E ed F, che comprendono anche i comuni in cui si produce la maggior parte del PIL italiano. Questo pone il ragionevole dubbio che il coefficiente di stima della variabile zone fredde non è dovuto al clima ma più probabilmente alla ricchezza presente in quei territori. La successiva slide riguarda i *cluster* che raggruppano i comuni in 10 diversi gruppi omogenei ed in cui una delle variabili usate per i raggruppamenti è il reddito. Occorre capire se i differenziali tra i coefficienti dei diversi clusters sono tutti da riconoscere ai fini della definizione dei Fabbisogni oppure occorre introdurre nel modello le variabili che controllano il reddito e depurano i clusters dal possibile effetto ricchezza. La dott.ssa Minzyuk per poterlo valutare ha introdotto nel modello la variabile del reddito e dell'incidenza degli immobili ad uso produttivo nel secondo stadio, questo inserimento fa sparire l'effetto positivo della variabile relativa alle zone fredde facendo presumere che l'incidenza delle zone fredde dipenda dal mancato controllo della ricchezza all'interno del modello. L'incidenza delle seconde case e della distribuzione di IMU-TASI standard hanno invece influenzato molto il valore dei clusters. L'incidenza delle seconde case può essere considerata come un carico per i comuni che possono avere minor popolazione ma avere un maggior numero di seconde case riconducibili alla popolazione che ha abbandonato il comune. Tuttavia, se non vengono effettuati adeguati controlli per il gettito aggiuntivo, la variabile seconde case non può incidere sul modello. Finora non è stato ancora testato completamente l'impatto della quota degli immobili ad uso produttivo anche se la variabile è stata inserita nella simulazione. Per ammettere questa variabile all'interno del modello serve un controllo di ricchezza per il gettito della categoria immobili D, perché il valore nascosto per gli immobili ad uso produttivo nella variabile zone fredde non è controbilanciato della CF standard in quanto i comuni possono azionare soltanto lo sforzo fiscale sugli immobili di categoria D e nella CF non è compresa la componente standard di tali immobili che controlla il valore di quel tipo di ricchezza.

La Dott.ssa Minzyuk passa a descrivere il secondo punto analizzato che riguarda l'ipotesi che il modello presentato possa contribuire a prevenire l'effetto negativo dello spopolamento sui fabbisogni standard dei piccoli comuni. In sede di CTFS è stato proposto il passaggio dal target popolazione al target del numero di immobili sul territorio, la ratio di tale scelta era che il numero di immobili è più stabile rispetto alla popolazione nei comuni coinvolti dai processi di spopolamento. Per poter valutare se questo modello raggiunge gli obiettivi prefissati, IFEL ha scelto due gruppi di controllo, il primo è rappresentato dal gruppo di enti che hanno avuto maggiori variazioni negative della popolazione nel periodo 2010-2017 e l'altro dagli enti delle aree interne periferiche e ultra periferiche. Prima di vedere i risultati relativi all'inserimento di queste due aree, la dott. Minzyuk fa una breve esposizione sui coefficienti di riparto. Il primo coefficiente è quello relativo alla funzione viabilità e territorio dell'FSC 2020, poi c'è il coefficiente di riparto senza variazione di metodologia però con l'aggiornamento dei dati al 2017 ed infine il coefficiente di riparto con aggiornamento metodologico. Quello che si può notare è che passando verso i coefficienti di riparto con variazione di metodologia c'è uno spostamento di risorse verso i comuni piccoli a scapito dei comuni grandi e dai comuni del nord a quelli del centro e del sud. La dott.ssa Minzyuk rappresenta però che la variazione della metodologia porta all'abbassamento del totale del fabbisogno standard monetario per la funzione viabilità e territorio. I primi due coefficienti di riparto sono calcolati sui dati del 2015 ed il totale della funzione è pari a 4,8 miliardi, con l'aggiornamento metodologico si passa a 4,1 miliardi dunque anche i guadagni dei piccoli comuni saranno ridotti della diminuzione del peso della funzione ed occorre considerarlo. La dott.ssa Minzyuk passa poi ad illustrare gli effetti del modello sui comuni delle aree interne e su quelli che hanno subito lo spopolamento. Come si può notare dalla slide la nuova metodologia non sposta quasi nulla per questi comuni e non si comprende se il mancato raggiungimento del target è dovuto alle imperfezioni che esistono ancora nel modello.

Il **dott. Stradiotto** afferma che molte delle questioni esposte dalla dott.ssa Minzyuk sono state studiate da SOSE e le relative risposte e proposte di soluzione verranno illustrate dal dott. Dispotico nella sua presentazione.

Il **dott. Dispotico** inizia il suo intervento con una breve descrizione dello stato dell'arte per il settore sociale, mettendo in evidenza che sono stati aggiornati i dati al 3 luglio 2020 che nelle precedenti riunioni della CTFS erano fermi al 30 marzo 2020. Al 30 marzo i comuni che avevano completato il questionario erano il 93,5%, adesso con l'aggiornamento al 3 luglio 2020 la percentuale dei comuni è salita al 97,4 % con 6.452 comuni che hanno chiuso il questionario. È importante mettere in evidenza che il delta delle risorse aggiuntive rimane sostanzialmente in linea sui 650 milioni di euro.

La rappresentazione a livello di area geografica mostra che il sud ha l'ammontare di fabbisogno più elevato rispetto al livello di spesa, il confronto tra gli andamenti delle curve dei fabbisogni calcolati con la vecchia metodologia e la nuova con risorse aggiuntive mostra una consistente distanza tra le due curve, mentre il confronto tra le due metodologie senza risorse aggiuntive evidenzia una sostanziale sovrapposizione delle due curve con una stima leggermente più elevata della nuova metodologia per i piccoli comuni.

Passando all'analisi della funzione viabilità e territorio, il Dott. Dispotico fa presente che SOSE aveva già in parte considerato le criticità evidenziate dalla dott.ssa Minzyuk. La prima slide sintetizza il passaggio della nuova metodologia con il cambio del client di riferimento dalla popolazione al numero di unità immobiliari complessive. Nell'ultimo riquadro viene rappresentato l'inserimento al secondo stadio di nuove variabili in grado di cogliere meglio la differenziazione delle unità immobiliari e controllare l'effetto ricchezza, variabili che erano mancanti nel modello e che quindi creavano problemi di distorsione delle stime. Anche per la funzione viabilità e territorio si utilizzano i dati aggiornati al 3 luglio 2020 e rispetto alla ripartizione delle unità immobiliari lungo il territorio nazionale, già vista nella precedente presentazione in CTFS, è stata posta l'attenzione sugli eventuali impatti sulla spesa che scaturisce dalla differenziazione delle unità abitative per tipologia di utilizzo. Conseguentemente è stata inserita all'interno del modello una variabile che prende in considerazione le unità abitative a disposizione, quelle locate, e quelle destinate ad altri utilizzi, per praticità definite come quota di seconde case. Ci si è resi, quindi, conto dell'importanza nella specificazione del modello della presenza delle seconde case e, essendo le stesse possibile fonte di ricchezza, sono state inserite due variabili di controllo, la capacità fiscale relativa alle componenti IMU e TASI e il livello del reddito. La variabile delle seconde case è stata analizzata dal punto di vista dimensionale attraverso la distribuzione sul territorio mostrando una rappresentazione abbastanza sovrapponibile con quella delle unità immobiliari presentata nella slide precedente, con una concentrazione di seconde case lungo la dorsale appenninica ed una concentrazione maggiore per il sud. Si è posta anche l'attenzione sulla distribuzione della quota di seconde case sul territorio dal punto di vista della dimensione dei comuni ed è apparso evidente come tale quota risulti più elevata man mano che diminuisce la dimensione dei comuni. Analizzando la slide di sintesi delle variabili usate nel modello si nota che il primo stadio è rimasto del tutto analogo a quanto presentato precedentemente, con le variabili legate all'intensità del servizio, la gestione associata, la densità abitativa e il costo del lavoro sia della viabilità che del territorio. Il secondo stadio è stato invece arricchito dalle variabili legate alle quote delle seconde case, con la capacità fiscale IMU TASI e il reddito usate come variabili di controllo per valutare l'impatto, insieme alle altre variabili di carattere

morfologico, alle presenze turistiche, alle diseconomie di scale e ai cluster presenti nel secondo stadio. A tal proposito, viene precisato, che si stanno rivedendo anche le descrizioni delle etichette dei clusters per renderli più facilmente interpretabili. Il dott. Dispotico rappresenta che i dati usati per le stime sono rimasti quelli del 30 marzo 2020, e ribadisce che nel secondo stadio, per cogliere l'effetto ricchezza, sono state quindi inserite le quote delle seconde case. Si nota in generale che con l'inserimento di queste variabili il modello è migliorato, e in particolare anche per SOSE, analogamente a quanto mostrato da IFEL, il cluster 5 relativo ai comuni con forte vocazione turistica perde di significatività rispetto al precedente modello. Il dott. Dispotico dice che SOSE, rispetto a quanto sollevato dalle osservazioni della dott.ssa Mynziuk, non ha ancora approfondito gli aspetti relativi agli immobili ad uso produttivo. Dal punto di vista applicativo sono state gestite eventuali incoerenze tra il numero di immobili e il numero di abitanti, con una specifica normalizzazione della variabile unità immobiliari per abitante portando tutti i comuni al di sotto del primo percentile di fascia al primo percentile e analogamente tutti i comuni che avevano valori superiori al 99esimo percentile. Ciò al fine sia di correggere il dato errato di alcuni comuni e sia per dare una stabilizzazione all'applicazione evitando oscillazioni estreme. Nella successiva slide vengono poi illustrate le regole applicative seguite sia per il primo stadio (normalizzazione dei prezzi per fascia e regione, normalizzazione di fascia del livello d'intensità dei servizi offerti e non riconoscimento delle variabili relative alle forme di gestione associata) che per il secondo stadio dove, accanto a alle variabili non significative non riconosciute, sono state utilizzate le probabilità di appartenenza ai clusters e sterilizzato il valore del reddito e della capacità fiscale IMU TASI ai valori medi nazionali. I risultati vengono mostrati attraverso il confronto dei coefficienti di riparto per fascia di abitanti tra la nuova e la vecchia metodologia. Emerge un incremento di valori per le fasce più piccole con una crescita che progressivamente si riduce fino alla fascia di 20mila abitanti dove avviene l'inversione del segno. La stessa analisi viene rappresentata per zona geografica dove emerge che il nord ovest ed il nord est aumentano ed il centro subisce un calo, il sud resta abbastanza in linea con la vecchia metodologia. Andando ad effettuare la stessa l'analisi ad invarianza di spesa nella rappresentazione grafica, dove i comuni sono ordinati dal più grande al più piccolo, è visibile nella prima parte della curva una lieve sovrapposizione della curva rossa della vecchia metodologia per i comuni più grandi e via via che si va verso i piccoli comuni la curva blu della nuova metodologia supera e risulta essere nettamente sopra la curva rossa della vecchia metodologia a vantaggio dei piccoli comuni. Il dott. Dispotico conclude la sua presentazione e passa la parola al **dott. Stradiotto**, che, con riferimento alla questione "sezioni primavera" fa presente che il dato è stato fornito dal MIUR solo la settimana scorsa con vincoli particolari per la privacy, la proprietà dei dati è stata trasferita al MEF e SOSE ha la

delega al trattamento con grosse restrizioni che impediscono di dividerli con IFEL fin quando non vi sarà una ulteriore delega al trattamento. I bambini della sezione primavera delle RSO sono circa 24mila, di cui 1.500 sono su strutture comunali, 4.200 su strutture statali e gli altri, per differenza circa 18mila, su strutture private. Il dott. Stradiotto ritiene che oggettivamente per cogliere tutta questa diversità sarebbe necessaria una modifica metodologica della funzione istruzione, viceversa ci potrebbe essere una soluzione a metodologia invariata ma segnala che sarebbe molto forzata dal punto di vista teorico, in quanto consisterebbe nel sommare ai nei bambini delle scuole private e delle scuole comunali i bambini che usufruiscono di questa tipologia di servizio. Segnala che per quanto riguarda i numeri, i bambini ospitati nelle sezioni primavera private sono 18mila mentre quelli ospitati dalle sezioni primavera comunali sono 1500. Il dott. Stradiotto conclude che qualunque sia la soluzione che adotterà la CTFS deve essere una soluzione che dia risposta all'esigenza di considerare le sezioni primavera nella funzione istruzione, se ovviamente si fosse in modifica metodologica l'inserimento di una nuova variabile non creerebbe particolari problemi ma al tempo stesso pensare di inserire adesso la funzione istruzione in modifica metodologica per cogliere le sezioni primavera non consentirebbe l'approvazione dei fabbisogni nei tempi normativamente previsti.

Il **Presidente** traendo le conclusioni afferma che, per quanto riguarda viabilità e territorio, la nuova proposta di SOSE dà una risposta quasi completa alle questioni sollevate da IFEL, non sono stati considerati i due aspetti delle zone fredde e la tipologia di fabbricati per uso produttivo che però potrebbero essere rapidamente inseriti nell'impostazione generale della funzione, e si è pertanto molto vicini ad una soluzione per questa funzione. Riguardo all'osservazione che è emersa dalle simulazioni presentate da IFEL e cioè che il cambio di client avrebbe effetti minimi sui comuni piccoli soggetti allo spopolamento, questo è da verificare ricordando che non è stato solo per questo che si è proceduto alla modifica metodologica per tale funzione ma questo sarebbe un effetto collaterale positivo di tale modifica e l'importante che questa non abbia un effetto contrario sui piccoli comuni. Occorrerà comunque fare un approfondimento se questo intervento non risulterà sufficiente per andare incontro alle esigenze dei piccoli comuni delle aree interne. Per quanto riguarda invece la funzione istruzione il Presidente esprime dubbi e non comprende come questa si possa gestire con la funzione asili nido, perché se si aggiungono alunni alla funzione istruzione implicitamente vengono tolti dal nido, pertanto occorre capire bene come gestire questo aspetto.

Interviene il **dott. Vignocchi** per esprimere il dubbio che si sia vicini alla soluzione per quanto riguarda le problematiche relative alla funzione viabilità e territorio. Il rischio fondamentale dell'impostazione sistemica adottata sta nel fatto

che cercando di spiegare la spesa comunale, che è evidentemente più alta per la presenza di una maggiore ricchezza, non si riesce a rispondere adeguatamente a questa esigenza con l'inserimento di qualche altra variabile che s'incarica di raccogliere l'effetto di reddito, attribuendo così un fabbisogno maggiore ad un comune non perché ne ha effettivamente bisogno ma perché parte da una spesa più elevata che è spiegata da un fattore di reddito che non viene controllato adeguatamente. Nel caso di specie, due sono le grandezze che sembrano inglobare in modo spurio un effetto di reddito, e cioè il posizionamento del Comune in una zona climatica "fredda" (cat. E ed F) e la sua appartenenza al cluster dei Comuni turistici. In effetti, come mostra il contributo di Ifel, incorporando nella specificazione sottoposta a stima una grandezza di reddito medio comunale e la quota delle seconde case, questi effetti di posizionamento e di appartenenza si perdono. Le simulazioni illustrate dalla dott.ssa Minzyuk mostrano chiaramente come sia sufficiente introdurre una qualche altra variabile affinché la struttura impostata reagisca mutando i coefficienti delle altre variabili, per cui è sufficiente introdurre l'effetto di reddito per cui mutano radicalmente i coefficienti dei clusters. Questa situazione dà l'impressione che il sistema impostato sia fragile e sia necessario effettuare ulteriori verifiche per testare la sua robustezza. Allo stato attuale non è così immediato individuare una specificazione che soddisfi i requisiti di stabilità necessari, intendendo per stabilità il fatto che il peso numerico assegnato alle diverse grandezze non si modifichi significativamente con l'inserimento di nuove variabili. Conclude che uno degli scopi dichiarati di questa impostazione era quello di dare un sostegno ai comuni piccoli in spopolamento ed invece al momento tale scopo non può dirsi raggiunto.

Il **Presidente** rappresenta che se ci sono delle variabili tra loro collegate in una regressione si otterranno dei coefficienti che variano molto perché c'è un problema di multicollinearità. Chiede allora quali siano le proposte alternative per migliorare il modello e renderlo più stabile.

Il **Dott. Vignocchi** suggerisce di procedere ad ulteriori test come si fa sempre in econometria con delle variabili di appoggio fino a raggiungere una specificazione che sia sufficientemente stabile e convincente, considerando quindi altre variabili di reddito e altre modalità con le quali poter meglio rappresentare il patrimonio immobiliare.

Interviene in merito il **dott. Ferri** per rappresentare che la variabile di reddito non è così semplice da utilizzare se si considerano gli scostamenti e le sterilizzazioni da effettuare.

Il **Presidente** risponde che il reddito è stato usato estensivamente nelle altre funzioni e quindi non è chiaro come mai per la funzione viabilità e territorio si debba fare una valutazione diversa.

Risponde il **dott. Ferri** che si tratta di una funzione diversa per la quale si stanno spostando importanti risorse ed occorre andare avanti in un percorso migliorativo attraverso altri test sul modello.

Al **Presidente** le posizioni del Dott. Vignocchi e del Dott. Ferri appaiono distanti perché il primo ha rappresentato che la soluzione migliore è ancora lontana mentre per il dott. Ferri si sta andando nella direzione giusta e servono degli affinamenti. Il Presidente condivide la proposta di tentare di affinare il modello ad esempio con altre variabili di reddito, provare a togliere le zone fredde e sostituirle con le zone alpine, oppure tenere conto degli immobili produttivi, proposte tutte ragionevoli ma occorre impegnarsi per le verifiche in modo da arrivare alla prossima riunione della CTFS con una proposta definitiva.

Il **Dott. Ferri** afferma che si è arrivati a testare il modello in condizioni molto difficili e stringenti partendo da una premessa che è stata smentita strada facendo, la premessa era che nell'anno del Covid ci si sarebbe concentrati essenzialmente sul tema fondamentale del sociale e non sull'obiettivo di applicare i modelli panel sul resto delle funzioni, ma che, tuttavia su viabilità e territorio si sarebbe proceduto alla modifica se ci fosse stata condivisione. Adesso si sta discutendo su questa condivisione e IFEL ANCI ritiene di prendersi del tempo per lavorare sulla migliore espressione della funzione viabilità e territorio, che ha le sue specificità, sulla base dell'esposizione della d.ssa Minzyuk e delle osservazioni del dott. Vignocchi. Osserva inoltre che, di fatto non si sta lavorando sui piccoli comuni, non riscontrando nelle simulazioni esposte un effetto significativo sullo spopolamento, tema che va invece affrontato efficacemente ed in modo mirato sull'insieme degli effetti del sistema perequativo. Inoltre, il dott. Ferri ritiene preoccupante la riduzione della spesa di 700 milioni che emerge dal nuovo calcolo e ne complica ulteriormente la valutazione dei risultati. Tornando sul tema delle modifiche del modello per viabilità e territorio il dott. Ferri rappresenta che c'è convergenza anche se non si sono ancora risolte le criticità che limitano la specificità e la robustezza del modello adottato e per questo occorre seguire la logica di andare avanti nelle verifiche per arrivare ad una robustezza soddisfacente, in quanto le variabili adottate se riescono a cogliere i fenomeni danno soddisfazione, se non li colgono lasciano lo spazio alle *dummy* regionali che comunque sono una soluzione anche se non ottimale. Altro aspetto che il dott. Ferri ritiene di segnalare è quello – più volte sottolineato nelle precedenti riunioni – relativo alla minimizzazione dello sbilancio orizzontale delle risorse attraverso un adeguato concorso dello Stato e un utilizzo coerente dei correttivi disponibili, al fine di assicurare all'assetto del FSC 2021 la necessaria sostenibilità. È questo un aspetto molto importante e delicato per l'intero sistema dei fabbisogni,

oltre al tema della certezza e delle modalità di assegnazione delle risorse aggiuntive sul settore sociale, al fine di far andare avanti la perequazione e non bloccarla.

Il **Presidente** interviene spiegando che, per quanto riguarda le risorse aggiuntive per il settore sociale, queste sono giustificate soltanto dalla stima che è stata fatta sui fabbisogni, pertanto non ci può essere un incremento di risorse che non sia accompagnato da una revisione dei fabbisogni e dei coefficienti di riparto. Le dummy regionali in fase di applicazione sono ingiustificate perché implicano che i cittadini di un comune debbano pagare per i servizi offerti da un altro comune con le stesse caratteristiche demografiche ed economico sociali solo perché i due comuni sono localizzati in regioni diverse. Si è trovata una strada condivisa per superare le dummy regionali e questa va seguita con la revisione dei fabbisogni e delle risorse. Tali risorse devono essere attribuite separatamente ma non possono essere scollegate dai fabbisogni, i due elementi devono andare insieme perché altrimenti sono insostenibili. Le modalità tecniche sono state individuate e nelle prossime settimane saranno meglio condivise. Per la funzione viabilità e territorio la prospettiva è quella di lavorare ai miglioramenti nelle prossime settimane al fine di trovare la soluzione più soddisfacente.

Il **dott. Porcelli** evidenzia che nella presentazione fatta da SOSE sulla funzione viabilità e territorio è contenuta una proposta costruttiva di miglioramento del modello presentato nella riunione precedente, che sembra completare bene il lavoro di di specificazione del modello. A questo punto rimane aperta la possibilità di inserire gli elementi che si riterranno utili a migliorarne l'applicazione nelle prossime settimane. In sostanza, sulla specificazione degli elementi che devono entrare nel modello si è arrivati ad un punto di ampia convergenza e quindi adesso si può lavorare sull'applicazione del modello. Se non fosse questo il senso della discussione, allora il modello sarebbe da riprendere ed impostare da capo. Pertanto il dott. Porcelli chiede chiarimenti su quale è il punto su cui occorre lavorare.

Il **dott. Vignocchi** risponde che il lavoro fatto finora è in larga misura condivisibile, ma ritiene che non si debba sottovalutare il fatto che con l'inserimento di due variabili si modificano radicalmente alcune caratteristiche fondamentali della stima precedente, come le valorizzazioni assegnate ai comuni turistici, ed occorre pertanto approfondire la questione per assicurare al nuovo modello la necessaria stabilità.

La **dott.ssa Minzyuk** interviene per chiarire che l'inserimento nel modello delle variabili del gettito IMU-TASI e la quota di seconde case è un' idea che era stata comunque condivisa e discussa tra SOSE e IFEL. Per quanto riguarda gli aspetti tecnici del modello la dott.ssa Minzyuk ritiene che ciò che potrebbe essere fatto adesso è controllare l'inserimento della variabile relativa agli immobili produttivi che nella

simulazione di IFEL è risultata significativa, ed occorrerebbe depurare il gettito degli immobili di categoria D da cui derivano per considerare il carico dei comuni, questo perché il gettito di categoria D non è controbilanciato nella capacità fiscale. Per quanto riguarda i risultati ottenuti questi sono comunque da controllare insieme a SOSE.

Interviene il **Dott. Porcelli** dicendo che, dalla specificazione che ha proposto la dott.ssa Minzyuk, può comunque arrivare un contributo migliorativo per i piccoli comuni.

Il **dott. Stradiotto** rappresenta che sulla questione ambiente e territorio le proposte illustrate dalla dott.ssa Minzyuk vanno nella direzione che è già stata intrapresa e ritiene che lavorando con spirito costruttivo si potrà giungere nelle prossime settimane ad un risultato condiviso con IFEL ed Anci.

Il **Presidente** chiede ai membri della commissione cosa fare sulla funzione istruzione ritenendo che sarebbe meglio rimandarla alla prossima revisione dei fabbisogni.

Il **dott. Ferri** si trova d'accordo ritenendo il tema rilevante anche se non primario dal punto di vista dell'assetto generale, considerando che le questioni connesse alla privacy, peraltro inaspettate, per adesso non consentono di poter analizzare i dati in modo condiviso.

Il **dott. Stradiotto** interviene per segnalare che per quanto riguarda i clusters SOSE ha provato a modificare le etichette perché spesso portavano fuori strada chi leggeva i dati e si propone di condividere questa modifica con IFEL, REF e ANCI in modo di inserirla poi in nota metodologica.

Nella speranza che la funzione ambiente e territorio giunga a maturazione nelle prossime settimane il **Presidente** fissa le prossime riunioni della CTFS per l'11 ed il 16 settembre 2020, ringrazia i partecipanti e chiude la seduta alle ore 18,15.