

COMMISSIONE TECNICA PER I FABBISOGNI STANDARD

VERBALE N. 76

Il giorno 28 del mese di luglio dell'anno 2021 alle ore 15:00 in modalità di videoconferenza si è riunita, a seguito di regolare convocazione, la Commissione Tecnica per i fabbisogni standard.

Alla riunione sono presenti i seguenti membri effettivi: prof. Giampaolo Arachi (Presidente, PCM), dott. Salvatore Bilardo, dott. Antonio Colaianni (MinInterno), dott. Andrea Ferri (ANCI/IFEL), dott.ssa Maria Teresa Monteduro (MEF Dip. Finanze), dott. Antonello Turturiello (Regione Lombardia) e dott.ssa Floriana Cerniglia (PCM-Dip. Affari Regionali).

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

Sono altresì presenti i seguenti esperti esterni: dott. Cesare Vignocchi, dott.ssa Nicoletta Barabaschi (ANCI/IFEL), dott. Francesco Porcelli (Università di Bari), dott. Marco Stradiotto, dott. Roberto Dispotico, dott.ssa Larysa Minzyuk, dott.ssa Cristina Equizzi, dott.ssa Antonella Evangelista, dott.ssa Carolina Raiola, dott. Marco Mastracci, dott.ssa Katia Piro (SOSE) e dott.ssa Claudia Peiti (RefRicerche).

Sono presenti, inoltre, dott.ssa Anna Maria Ustino, dott.ssa Ivana Rasi (MEF-RGS), dott. Danilo Ballanti (ANCI/IFEL), dott. Danilo Carullo e dott. Marco Carotenuto (Dipartimento Finanze).

Il **Presidente** apre la riunione con la discussione sulla scheda per il monitoraggio che richiedeva il DPCM obiettivi di servizio. La scheda di monitoraggio doveva essere accompagnata da un sistema telematico di assistenza alla pre-compilazione. Chiede ai rappresentanti di IFEL lo stato dei lavori su tale sistema e se sono in grado di presentare un prototipo entro la riunione prevista per il 3 agosto.

Il **dott. Ferri** risponde che purtroppo non si riesce per il 3 agosto a presentare il prototipo, si potrà però presentare lo schema di relazione da richiedere agli enti.

Il **Presidente** osserva che il sistema dovrà essere completato dall'applicazione di SOSE per consegnare la relazione, quindi vi deve essere coerenza. Propone di convocare una CTFS il 3 agosto alle 9:30 a cui seguirà la convocazione del tavolo tecnico. Passa agli altri punti all'ordine del giorno, ovvero portare a termine le revisioni sui fabbisogni standard dove le funzioni sono tutte a metodologia invariata tranne istruzione e asili-nido, per cui si sta decidendo se innovare la

metodologia. Chiede ai rappresentanti di SOSE di illustrare le proposte sulla revisione metodologica di asili-nido e istruzione.

Interviene il **dott. Dispotico** presentando le slides sul servizio di asili-nido e sulla funzione istruzione osservando che il lavoro è stato condiviso con IFEL e REF-ricerche. In merito agli asili nido, sono stati approfonditi i seguenti aspetti: relazione tra gli educatori e i lattanti, presenza delle cucine interne, compartecipazione dell'utenza, analisi robustezza dei cluster e differenziazione dimensionale. Rispetto alla presenza delle cucine, sono state fatte diverse prove che sono state valutate attraverso lo studio con i mq della superficie delle cucine complessive (interna ed esterna) e la conclusione a cui si è giunti è che la variabile sta cogliendo solamente la modalità di gestione legata all'esternalizzazione che è già ampiamente colta dal modello predisposto con una specifica variabile. Per quanto concerne la relazione tra educatori e utenti lattanti, gli approfondimenti effettuati hanno consentito di giungere alla conclusione che il modello coglie un valore medio di riferimento dell'educatore indipendentemente dal fatto che l'utente sia lattante o meno, in quanto il valore del coefficiente relativo all'educatore è praticamente il medesimo con o senza l'utente lattante. Rispetto alla compartecipazione dell'utenza, tale variabile è stata inserita al secondo stadio ma non viene riconosciuta in applicazione. La quota di compartecipazione dell'utenza, calcolata come rapporto tra la compartecipazione delle famiglie alla spesa rispetto al totale della spesa, è più alta nelle regioni del Nord rispetto a quelle del Sud e si osservano valori più elevati nelle fasce dimensionali intermedie. Per quanto riguarda i cluster usati al secondo stadio è stata confermata la loro robustezza effettuando delle prove ulteriori di stima. Sono state infatti inserite nel modello le variabili di contesto legate alla domanda (risultate significative in una prova in cui i cluster non erano presenti) congiuntamente ai cluster per valutare l'eventuale perdita di significatività di quest'ultime. Alla luce di tali prove i cluster sono rimasti significativi e le variabili di domanda hanno perso di significato evidenziando la validità dello strumento clusters che riescono a sintetizzare in modo adeguato le differenziazioni del territorio. Dal momento che non si ritiene opportuno generare una differenziazione di costo in base alla dimensione del comune, i cluster sono stati depurati dalle componenti dimensionali inserendo all'interno del secondo stadio del modello le fasce dimensionali che ne hanno modificato il valore ma non compromesso la significatività. Una volta elencate le analisi di approfondimento effettuate è stato illustrato il modello di stima a cui si è pervenuti sintetizzando le principali caratteristiche che lo hanno contraddistinto. Si tratta di un modello panel a due stadi che considera il periodo che va dal 2013

al 2018, il bambino frequentante a tempo pieno viene identificato con quello a tempo parziale che usufruisce del servizio di refezione e nel primo stadio il costo viene differenziato in base a specifiche caratteristiche (esternalizzazione del servizio, utente lattante o utente a tempo parziale che non usufruisce del servizio di refezione, etc.). Nel secondo stadio del modello oltre i cluster, il reddito e le regioni è stata inserita la compartecipazione all'utenza e la differenziazione dimensionale.

Considerando i coefficienti del modello appena evidenziato e i valori medi nazionali di ciascuna variabile si osserva un costo medio standard per utente servito pari a circa 8.000 euro.

Una volta mostrato il modello si è proceduto ad illustrare le scelte applicative che sono state differenziate tra quelle effettuate al primo e quelle al secondo stadio. Nel primo si è proceduto a calcolare un costo base medio dei 5 anni, non è stata riconosciuta la variabile relativa al livello degli affitti OMI in quanto non significativa, è stato assegnato il valore medio nazionale per la variabile educatori, il costo del lavoro è stato normalizzato per fascia e area geografica e si è proceduto a sterilizzare le variabili relative alla gestione associata. Nel secondo stadio è stato assegnato un valore medio nazionale alla compartecipazione dell'utenza e al reddito e sono state sterilizzate le variabili identificative delle differenziazioni regionali e identificative della fascia di popolazione.

Dal confronto con i risultati del 2017 è emersa una crescita del fabbisogno 2018 e una variazione dei coefficienti di riparto superiori nelle classi dimensionali più piccole. Sempre ai fini di una comparazione con la precedente metodologia sono state illustrate con specifiche tabelle le differenze per fascia dimensionale e per cluster sia dei costi standard che dei costi minimi identificati dal costo dei voucher.

Passando ad analizzare l'istruzione pubblica in accordo con IFEL si è preferito rimandare l'aggiornamento metodologico al prossimo anno motivo per cui si è proceduto al solo aggiornamento dei dati a disposizione all'interno della metodologia invariata. L'andamento del fabbisogno in termini di media mobile risulta essere completamente sovrapponibile tra il 2017 e il 2018. Anche il confronto tra le variabili usate per la determinazione dei fabbisogni standard tra un'annualità e l'altra evidenzia una grande stabilità. Analizzando gli scostamenti per classe di variazione percentuale da un anno all'altro si osserva che la quasi totalità dei comuni ricade nelle classi comprese tra il -20% e il + 20%. Dalla comparazione dei coefficienti di riparto delle due

annualità considerate, si registra una riduzione del valore aggregato per fascia dimensionale nel 2018 in quelle al di sotto dei 5.000 abitanti ed un incremento in quelle superiori i 100.000 abitanti.

Il **dott. Ballanti** aggiunge che, in tutte le prove effettuate, il reddito ha mantenuto un coefficiente stabile come le regioni che sintetizzano quindi la qualità del servizio. Si osserva nel modello che i comuni più piccoli hanno difficoltà a offrire il servizio come dimostrano le fasce demografiche. Sulla compartecipazione dell'utenza, osserva che vi è uno sforzo diversificato su tutto il territorio e questo aumenta il livello della spesa e il livello dei servizi erogati. La compartecipazione dell'utenza dà anche una indicazione di policy, nel senso che dove questa è alta, è presente una maggiore attenzione al servizio e al suo livello.

Il **Presidente** chiede se in prospettiva si possono modificare i questionari in modo da ottenere informazioni sulla qualità del servizio. Rispetto alla proposta sugli asili, presenta dei dubbi sull'inserimento della compartecipazione dell'utenza. Non è convinto dell'impatto che si coglie poiché vi è anche la variabile reddito. Rappresenta la possibilità di avere anche un problema di endogeneità e che non è detto che questa variabile colga proprio la qualità del servizio. Propone di essere cauti e di lasciarla da parte per il momento.

Interviene il **dott. Porcelli** concordando con i dubbi sulla compartecipazione dell'utenza. I rischi di endogeneità sono alti. Un'altra perplessità riguarda l'utilizzo della compartecipazione dell'utenza come proxy della qualità del servizio. Dal momento che questa variabile ha coefficiente positivo, la sua sterilizzazione penalizza i comuni che offrono una qualità del servizio maggiore e questo farebbe scendere il fabbisogno nelle regioni con un livello del servizio più alto.

Il **dott. Ballanti** condivide la necessità di richiedere informazioni sulla qualità del servizio nel questionario. Concorda sulle perplessità rispetto all'inserimento nel modello della compartecipazione dell'utenza. Accetta di togliere la variabile.

Il **Presidente** approva il metodo proposto ad eccezione della variabile compartecipazione. Chiede di fornire le prime simulazioni per portare in approvazione a settembre. Dato che tutti concordano, passa al secondo punto all'ordine del giorno che è la revisione della capacità fiscale. Chiede ai rappresentanti del Dipartimento delle finanze di illustrare la presentazione.

Interviene il **dott. Carotenuto** presentando le slides sulla capacità fiscale 2022. La presentazione volgerà prevalentemente sulla capacità fiscale residuale e sulle due componenti della capacità fiscale che sono l'addizionale comunale IRPEF e L'IMU. La capacità fiscale 2021 era

19 miliardi senza rifiuti e quella residuale 4 miliardi. Il metodo per la stima della capacità fiscale è il metodo RFCA. Rispetto a tale metodo, sono presenti due modalità di aggiornamento alternative: un aggiornamento a metodologia invariata in cui sono usate le variabili aggiornate al 2018 e un aggiornamento con variazione metodologica.

Nel primo caso la capacità fiscale residuale è circa 4,5 miliardi e si ha una variazione tra il 2021 e il 2022 di 10.50 euro pro-capite che è spiegata principalmente dal reddito medio di fascia. Per quanto riguarda le regioni, la capacità fiscale pro-capite ha una variazione positiva tra il 2021 e il 2022 maggiore per l'Emilia Romagna, mentre si ha una variazione uniforme per le altre regioni. In termini di fasce dimensionali, l'incremento maggiore si ha nei comuni di maggiore dimensione.

L'aggiornamento metodologico ha visto anche un aggiornamento del dataset, per il quale sono state formulate diverse ipotesi di raccordo tra i dati di certificato consuntivo e i dati BDAP. L'ipotesi 0 ha replicato la variabile dipendente utilizzando la variabile dipendente del 2017, l'ipotesi 1 considera il totale dei tributi meno quelli già standardizzati e l'ipotesi 2 considera i tributi esplicitamente ricollegabili, ovvero TOSAP, ICP e Imposta di soggiorno. Considerando l'ipotesi 1 che corrisponde a un perimetro esteso, vi è il problema della non significatività del reddito medio di fascia che spiegava una parte consistente della capacità fiscale residuale con la metodologia invariata. Inoltre, con questa metodologia, si riduce la capacità fiscale pro-capite dei comuni grandi. Tale ipotesi porta a una stima della capacità fiscale residuale di 4.409 miliardi di euro. L'ipotesi 2 riduce le entrate usate nella stima e restituisce una capacità fiscale residuale di 4.001 miliardi che è in linea con quella attuale. I risultati dell'ipotesi 2 vengono utilizzati per capire cosa accade alla capacità fiscale se non si considerano le entrate relativi ai servizi a domanda individuale e quello che emerge è che la capacità fiscale residuale scende, ma non di molto.

Il **dott. Porcelli** presenta l'esercizio rispetto ai servizi a domanda individuale e osserva che esso è utile per cogliere la compartecipazione dell'utenza.

Il **dott. Carotenuto** continua con la stima della capacità fiscale e propone, in ottica di revisione, di procedere a una standardizzazione del gettito IMU 2018. Fa una panoramica su tutti i criteri di standardizzazione del gettito. Propone un nuovo algoritmo di scelta tra i criteri di standardizzazione nei diversi regimi speciali assenti, leggeri e pesanti che si applicherà in concomitanza con il nuovo. La prima simulazione della nuova stima standard IMU è in linea con quella vecchia. Dal confronto per regione tra la nuova stima standard dell'IMU e quella vecchia, in

termini pro-capite, non emergono importanti variazioni. Per quanto riguarda l'addizionale comunale IRPEF, non vi è nessun aggiornamento metodologico e l'unica variazione è l'anno di imposta 2018.

Il **Presidente** osserva che se si vuole procedere con la revisione metodologica della capacità fiscale residuale, si utilizzerà l'ipotesi 2. Se si procede con la revisione della capacità fiscale residuale, si procederà anche con la revisione della capacità fiscale attraverso la standardizzazione del gettito IMU. Vi è la questione di decidere, sui servizi a domanda individuale, se utilizzare il metodo della compensazione o della sterilizzazione, ovvero se aggiungere la capacità fiscale dei servizi a domanda individuale a quella standard, oppure se sottrarla ai fabbisogni. Chiede se ci sono domande e perplessità sull'ipotesi 2 per la stima della capacità fiscale residuale. Non essendovene, osserva che gli effetti delle innovazioni sulla capacità fiscale potranno essere apprezzati completamente quando si avranno i fabbisogni. Chiede ai rappresentanti del Dipartimento delle finanze se sarà possibile fornire ulteriori simulazione sulla capacità fiscale standard e su quella dei servizi a domanda individuale per singolo comune.

La **dott.ssa Monteduro** risponde in maniera affermativa.

Il **dott. Ferri** rappresenta delle perplessità circa la sterilizzazione dei servizi a domanda individuale dato che in genere si sterilizzano quantità reali, ma si rimette ai tecnici su quale sia la decisione migliore da percorrere. Vuole capire se la sterilizzazione porterà a un effetto robusto. L'altra questione è il panel più lungo di dati per la stima della capacità fiscale dove osserva la presenza di un break strutturale dal 2015 per via di problemi sulla riclassificazione delle entrate. Pensa che l'ipotesi migliore sia quella di considerare il triennio 2016-2018. Sulla capacità fiscale residuale non è favorevole all'inclusione dell'imposta di soggiorno poiché non è applicabile da tutti i comuni.

Il **Presidente** osserva che la problematica sull'imposta di soggiorno è una questione da affrontare. Il problema dell'imposta di soggiorno è che si non si riesce ad identificare i comuni che la possono applicare. Era stato deciso di cogliere l'imposta di soggiorno tramite le presenze turistiche.

Il **dott. Carotenuto** conferma quanto detto dal Presidente. Si potrebbe alternativamente inserire il gettito di riferimento dell'imposta di soggiorno che era stato stimato per i ristori e che teneva conto di alcune problematiche. Si può approfondire anche il discorso sul panel 2016-2018.

Il **dott. Ferri** è favorevole ad inserire il gettito di riferimento sull'imposta di soggiorno perché è una proxy migliore. Sulla standardizzazione del gettito IMU, osserva che è un obiettivo raggiungibile e chiede un approfondimento su base dati e modello. Sulla compartecipazione dell'utenza ai servizi a domanda individuale, chiede un approfondimento.

Il **dott. Stradiotto** osserva che prima di decidere di non considerare l'imposta di soggiorno nella stima della capacità fiscale, andrebbe verificato se questa entrata viene destinata anche per finanziare le spese relative alle funzioni fondamentali, al fine di non creare asimmetrie tra fabbisogni standard e capacità fiscali che rischierebbero di spostare delle risorse in maniera errata.

Interviene il **dott. Vignocchi** che propone una serie di riunioni tecniche sulla sterilizzazione delle entrate relative ai servizi a domanda individuale. Trova che sia una ipotesi forte cogliere l'imposta di soggiorno tramite le presenze turistiche e che questo andrebbe rivisto. Per questo complesso di problematiche, bisognerebbe stabilire un iter di lavori con delle tempistiche, come è stato fatto sui fabbisogni.

Il **dott. Porcelli** rappresenta che si possono aprire delle strade metodologiche sulla capacità fiscale residuale, ad esempio un modello a due stadi che però ritiene meno performante di quello presentato in riunione. Il lavoro maggiore va fatto sulle percentuali di calcolo della compartecipazione dell'utenza e su questo punto serve l'apporto di idee nuove. Sulla decisione di usare le presenze turistiche per cogliere l'imposta di soggiorno, osserva che ciò è stato frutto di molte prove.

In conclusione, il **Presidente** sottolinea che l'obiettivo è avere una revisione metodologica complessiva e capire se si può lavorare su quello presentato per arrivare all'approvazione a settembre. Si porteranno dei correttivi alla proposta di oggi per arrivare a metà settembre a una proposta definitiva. Toglie la seduta alle ore 17:52.

