

COMMISSIONE TECNICA PER I FABBISOGNI STANDARD

VERBALE N. 19

Il giorno 12 del mese di maggio dell'anno 2017 alle ore 9,30 presso la sala del Parlamentino del Ministero dell'Economia e delle Finanze, si è riunita in seguito a regolare convocazione la Commissione Tecnica per i fabbisogni standard, istituita con decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri del 23 febbraio 2016.

Sono presenti i seguenti membri effettivi della Commissione Tecnica: Prof. Luigi Marattin (Presidente, designato dal Presidente del Consiglio dei Ministri), dott. Salvatore Bilardo (MEF RGS), dott.ssa Veronica Nicotra (ANCI), dott. Andrea Ferri (IFEL), dott. Rocco Aprile (MEF RGS) e dott. ssa Maria Teresa Monteduro (MEF Dip. Finanze).

Sono presenti i seguenti membri supplenti: dott. Marco Manzo (MEF Dip. Finanze), dott. Massimo Tatarelli (MI Interno) e dott.ssa Larysa Minzyuk (IFEL). Sono altresì presenti i seguenti esperti esterni: dott. Roberto Dispotico, dott.ssa Cristina Equizzi, dott. Francesco Porcelli e dott. Marco Stradiotto (SOSE) e dott. Cesare Vignocchi (IFEL). Sono presenti inoltre la dott.ssa Sonia Caffù, il dott. Costanzo D'Ascenzo e la dott.ssa Anna Maria Ustino (MEF RGS).

Aprire la seduta il Presidente, prof. Marattin, ricordando che la seduta odierna è dedicata all'aggiornamento dei dati del comparto comunale a metodologia invariata, in quanto quest'ultima è stata oggetto di modifiche nel 2016 e si tratta ora di aggiornare i dati di riferimento al 2015 con i risultati del questionario inviato ai comuni novembre 2016. Con l'occasione, il Presidente propone un calendario per le prossime riunioni da dedicare alle Regioni, con relativi argomenti da porre all'OdG, partendo dalla prossima riunione del 16 maggio, nel corso della quale si affronterà il tema socio assistenziale. Il prof Marattin propone la data del 1 giugno per la successiva riunione della Commissione tecnica, nel corso della quale si tratterà il TPL, quindi passa la parola al dott. Porcelli perché commenti le slide che illustrano la situazione dei Comuni.

Il dott. Porcelli illustra come, per il comparto delle province e delle città metropolitane, l'acquisizione dei dati relativi all'annualità 2015 è stata completata attraverso la compilazione da parte di tutti gli enti del questionario CP01U e si è, inoltre, conclusa anche la fase di "recall" con la correzione da parte singoli enti dei dati anomali. Per quanto riguarda il comparto comunale, il dott. Porcelli sottolinea come la fase di acquisizione dei dati relativi al 2015 sia ancora in corso. In particolare il questionario FC20U è stato al momento compilato da circa il 70% degli enti e a breve inizierà la fase di "recall" dei dati anomali che si concluderà nel mese di giugno. Per tutti gli enti locali si prevede la possibilità di fornire un primo aggiornamento completo del coefficiente di riparto dei fabbisogni standard con riferimento all'annualità 2015 entro la metà di luglio.

Dalle slide emerge che la percentuale di compilazione dei questionari somministrati ai Comuni è omogenea sul territorio nazionale (non essendo state rilevate differenze significative tra nord e sud); rispetto alle dimensioni dei Comuni invece sono state rilevate maggiori inadempienze tra i comuni di piccole dimensioni. Da ultimo il dott. Porcelli si sofferma sul numero di variabili coinvolte nell'aggiornamento, quest'ultimo è molto ridotto per le province e le città metropolitane (3 da questionario e 9 da altre fonti ufficiali), invece il numero delle variabili risulta più ampio per i comuni data la maggiore

complessità dei modelli di calcolo dei fabbisogni standard (34 variabili da questionario e 40 da altre fonti ufficiali).

Il Presidente chiede al rappresentante del Ministero dell'Interno, dott. Tatarelli, se siano state applicate le sanzioni previste e quali esse siano nello specifico. Tatarelli risponde che in caso di mancato inoltro del questionario da parte di un ente locale è previsto dal D. Lgs n. 216 del 2010 il blocco dei trasferimenti a qualunque titolo erogati da parte dello Stato per il tramite del Ministero dell'Interno. A tal fine, ogni mese SOSE comunica al MEF la lista dei Comuni inadempienti e il MEF a sua volta effettua la relativa comunicazione al Ministero dell'Interno.

Il dott. Stradiotto afferma che la sanzione nei confronti dei Comuni inadempienti, rispetto alla compilazione dei questionari, non sembra essere efficace e non costituisce un deterrente, e ciò non solo con riferimento ai Comuni incapienti, e alle unioni di Comuni che, di fatto, sono enti non destinatari di trasferimenti statali. In particolare si sofferma sul fatto che l'accordo sancito nella conferenza stato città e autonomie nel 2014 ha di fatto reso più blande le sanzioni originariamente previste dal decreto legislativo 216/2010.

Il dott. Aprile interviene ponendo un quesito chiarificatore sulle sanzioni, chiedendo in particolare se le stesse non hanno costituito un deterrente perché inefficaci oppure perché inapplicate e chiede se sia possibile immaginare altre tipologie di sanzioni, considerato che quelle attuali non funzionano.

Il prof Marattin chiede al rappresentante del Ministero dell'Interno di effettuare una verifica per accertare che siano state effettivamente applicate le sanzioni e bloccate le erogazioni ai Comuni inadempienti e, nello specifico, quale tipologia di erogazioni. Il dott. Tatarelli si riserva di verificarlo subito presso la propria Amministrazione.

In merito, emerge che un accordo sottoscritto in sede di Conferenza prevede che le sanzioni di cui al D. Lgs. 216 siano applicate secondo una procedura che prevede il blocco dell'erogazione delle sole risorse spettanti a titolo di Fondo di Solidarietà Comunale e solo per gli importi relativi all'anno dell'inadempienza e che in effetti tale blocco non è stato applicato ai primi pagamenti dell'anno 2017 e in particolare all'acconto di marzo formalmente disposto "a valere sul gettito dell'IMU" perché ai sensi di detto accordo non se ne ravvisavano i presupposti. La situazione viene confermata anche sulla base di contatti telefonici. Si apre sul punto una più approfondita discussione e il dott. Ferri afferma che quell'accordo fornisce in effetti la definizione di Fondo di solidarietà comunale.

Il dott. D'Ascenzo interviene segnalando che, nell'accordo, la sanzione e il correlato blocco delle risorse fa in realtà riferimento al Fondo di solidarietà, mentre l'acconto di marzo è parametrato alle risorse complessive dell'ente e considerato a valere sul gettito dell'IMU, cosa che potrebbe essere considerata un mero accorgimento tecnico-finanziario. È evidente infatti che l'acconto di cui al dl 78/2015 mira a dotare i Comuni di una quota di liquidità nel corso del primo semestre dell'anno e quindi non può essere correlato al Fondo di solidarietà che per molti comuni assume valori molto bassi o addirittura negativi.

Il dott. Tatarelli, che nel frattempo si è informato presso la propria Amministrazione, chiarisce che nel corso del 2017 non sono state applicate sanzioni per inadempimento all'obbligo di invio dei questionari, in quanto in base al citato accordo il blocco opera sulle sole risorse spettanti a titolo di FSC e l'anticipazione dell'8% ex art. 3 DL 78/2015 erogata nello scorso mese di maggio è da considerarsi un acconto sull'IMU.

Il dott. Porcelli continua l'illustrazione delle slides informando la Commissione che SOSE, insieme a IFEL, è in procinto di iniziare la fase di recall dei dati raccolti, inviando una serie di comunicazioni di incoerenza e anomalia a tutti i Comuni che presentano incongruenze rilevanti nella compilazione del questionario FC20U, come ad es. quando si dichiara la presenza di una spesa a fronte di nessuna indicazione di servizi erogati ecc... In media per ogni comune si è riscontrata la presenza di circa 7 anomalie, con un minimo di 1 e un massimo di 42. Inoltre il Dott. Porcelli comunica l'intenzione di utilizzare i dati della precedente rilevazione nel caso in cui un comune, pur avendo risposto al questionario, presenta lo svolgimento del servizio in forma associata ma l'unione o il capofila non ha risposto al questionario. In questo modo si evitano disparità di trattamento rispetto ai comuni non rispondenti che svolgono il servizio in gestione diretta. Da ultimo Porcelli ricorda alla Commissione le principali questioni aperte relative al processo di calcolo del fabbisogno standard che potrebbero essere affrontate in fase di aggiornamento a metodologia invariata. Tra queste richiama le regole di normalizzazione dei prezzi e del valore degli investimenti con la possibilità di applicare una normalizzazione a valore medio nazionale; da ultimo richiama le raccomandazioni espresse dalla Commissione Bicamerale ovvero la necessità di prevedere l'applicazione di uno standard al 12% della percentuale di copertura per il servizio di Asilo Nido, la necessità di riconoscere la presenza del servizio di Trasporto Pubblico Locale a tutti i capoluoghi di provincia e la possibilità di non sterilizzare gli effetti regionali nel calcolo del fabbisogno standard della funzione istruzione. Come ultimo punto il dott. Porcelli richiama l'attenzione sulle osservazioni espresse dall'Ufficio parlamentare di bilancio in merito ad un aggancio troppo forte del meccanismo di calcolo dei fabbisogni standard con la spesa storica con riferimento al riconoscimento dei differenziali regionali nel calcolo del fabbisogno standard del settore rifiuti e della funzione sociale.

Il dott. Ferri commenta che un così elevato quantitativo di Comuni inadempienti attesta una generale disaffezione nei confronti dei questionari, e ciò in quanto i Comuni vengono subissati da crescenti richieste di adempimenti a fronte di risorse umane e finanziarie viepiù limitate, pertanto un inasprimento delle sanzioni potrebbe accentuare anziché risolvere i problemi, creando ai Comuni ulteriori difficoltà.

Il Presidente puntualizza che non si tratta di inasprire le sanzioni ma semplicemente di applicarle, così come prevede la vigente normativa. Occorre pertanto intervenire per indurre i Comuni ad adempiere così da avere a disposizione per l'inizio di luglio i dati di comparto necessari.

La dott.ssa Nicotra chiede se siano stati somministrati i questionari anche ai Comuni marchigiani del cratere, il dott. Stradiotto risponde che i questionari sono stati somministrati a tutti i comuni delle Regioni a Statuto Ordinario, tuttavia i comuni marchigiani, abruzzesi e laziali compresi nel cratere sismico 2016-2017 non sono soggetti né a scadenze né a sanzioni ai sensi del Decreto-Legge nr. 189/2016 e della Legge nr. 45/2017.

Il dott. Ferri evidenzia come la Commissione tecnica sia chiamata a compiere scelte molto delicate al fine di mantenere la parità di metodologia, quale può risultare quella di abolire le *dummy* regionali che rispondono all'esigenza di governare differenze nei livelli di spesa (o costo) non adeguatamente intercettate dai modelli di calcolo dei fabbisogni. Analogamente, sempre con riferimento alla esposizione delle possibili scelte da intraprendere, l'ipotesi di definire percentuali di copertura minime per taluni servizi (es. Asili nido alla "% obiettivo" minima del 12%) costituisce variazione molto rilevante nel sistema fin qui adottato, che dovrebbe essere oggetto di dettagliata istruttoria sotto il profilo tecnico e non lasciata alla mera decisione di commissione. Si tratta infatti di modifiche nell'impostazione dei lavori di cui tutti i decisori devono poter valutare le forti implicazioni redistributive.

La dott.ssa Nicotra interviene chiedendo, a fronte delle anomalie emerse, un quadro completo del dettaglio normativo dei fabbisogni standard delle funzioni fondamentali, al fine di verificare se la Commissione tecnica stia operando correttamente alla luce della normativa vigente e dei cambiamenti intervenuti dal 2010 ad oggi. La richiesta è accolta dal Presidente.

Il dott. Aprile rappresenta la necessità che venga individuata la condizione minima accettabile, in termini di risposte acquisite tramite i questionari, perché la base dati sia considerata robusta ed affidabile per l'aggiornamento delle stime. Inoltre, sottolinea la necessità che vengano fornite una serie di informazioni importanti, come ad es.: l'evidenziazione dei Comuni che hanno risposto alla rilevazione corrente e a quella precedente, segnalando eventuali miglioramenti o peggioramenti nella qualità delle risposte, i Comuni che hanno risposto alla rilevazione precedente e non a quella attuale ed infine i Comuni che hanno risposto per la prima volta. Infine, ritiene che la rilevazione debba assicurare la totale copertura dei Comuni di media e grande dimensione.

Porcelli risponde che SOSE auspica un incremento della percentuale di compilazione da parte dei Comuni, anche se in merito alla nuove stime che verranno effettuate con l'aggiornamento metodologico nel corso del 2018 si prevede di costruire un data set panel con le annualità 2010 2013 e 2015 (ed eventualmente anche 2016), in modo da avere un campione di regressione molto ampio anche a fronte di percentuali di compilazione dei questionari inferiori al 100%. Da ultimo ricorda alla Commissione che il problema relativo alla presenza di dati mancanti è stato affrontato attraverso la costruzione di una serie di regole di normalizzazione delle variabili acquisite con il questionario che entrano nel calcolo del fabbisogno standard. Queste regole sono riportate nella Nota Metodologica approvata dalla Commissione il 13 settembre 2016.

Il dott. Aprile rappresenta l'esigenza di ottenere maggiori informazioni circa le modalità con le quali i dati vengono acquisiti, in particolare chiede di poter visionare i dati grezzi non ancora elaborati da SOSE.

Il prof. Marattin, osservando che non è stata applicata alcuna sanzione ai Comuni inadempienti, chiede ad ANCI se è disposta a tornare in Conferenza Stato città per rivedere e specificare meglio l'accordo visto che occorre applicare una sanzione che già esiste.

La dott.ssa Nicotra dice che tale ipotesi può essere perseguita a condizione di rivedere diverse cose, come ad esempio l'utilizzo e il funzionamento della banca dati della PA, in quanto i Comuni sono sommersi da richieste, da ultimo per effetto dei rilievi mossi dalla Corte dei conti e dalle informazioni richieste ai Revisori dei conti dei Comuni che si scaricano, ovviamente, sui Comuni stessi. Secondo la dott.ssa Nicotra per alcuni piccoli Comuni l'irrogazione delle sanzioni sarebbe il colpo finale, considerata la grande mole di adempimenti richiesti e l'assoluta scarsità delle risorse a disposizione.

Il dott. Bilardo, nel prendere atto del disallineamento tra l'accordo sottoscritto in Conferenza e il decreto legislativo n. 216/2010, rappresenta comunque la necessità di rivedere al più presto l'accordo stesso, in quanto non aderente al predetto dettato normativo.

Il dott. Stradiotto ribadisce che grazie ai questionari si riescono ad ottenere dei dati che non sono disponibili in altre banche dati e che gli stessi sono molto recenti in quanto riferiti all'annualità 2015, e ricorda che alcune banche dati istituzionali mettono a disposizione dei dati molto meno recenti e per questo motivo meno utili (Ad esempio ISTAT fornisce i dati relativi all'annualità 2013).

Stradiotto fa presente che riuscire ad avere in pochi mesi, in assenza di sanzioni effettive, la risposta da parte del 70% dei comuni non è un dato negativo, negli anni precedenti i comuni avevano avuto

più tempo e c'era una sanzione che mordeva di più, inoltre ricorda altresì come l'ultimo questionario somministrato sia stato notevolmente alleggerito e semplificato rispetto a quello precedente

Il dott. Vignocchi interviene manifestando il suo dissenso per la rappresentazione di cui alla slide n. 7 che non riconosce prezzi e costi differenti sul territorio nazionale, chiedendo di operare una normalizzazione su valori di fascia regionale e demografica, in quanto la sterilizzazione così operata determina un totale stravolgimento.

Il dott. Porcelli risponde che questo tema è sempre stato sullo sfondo del processo di aggiornamento dei fabbisogni standard e ritiene utile discuterne in Commissione in quanto questa ultima è deputata a prendere decisioni in merito alla modifica delle regole di normalizzazione già formalizzate nella Nota Metodologica approvata il 13 settembre 2016.

Il Presidente risponde che al momento non vi sono le condizioni per decidere al riguardo ma che senz'altro si tratta di una scelta che compete alla Commissione tecnica.

La dott.ssa Minzyuk interviene con osservazioni prettamente tecniche, evidenziando in primo luogo che sanzionare i comuni che non compilano i questionari dei fabbisogni standard potrebbe non essere sufficiente per migliorare la qualità della banca dati, specialmente quando si tratta di comuni piccoli. Tale misura può incentivare gli enti a chiudere i questionari non compilando i campi se non con valori pari a zero. In secondo luogo, afferma che la scelta di effettuare il recall soltanto per quei Comuni i cui dati hanno subito una variazione percentuale superiore a +100% rischia di essere poco efficace per i comuni di grandi dimensioni e comunque troppo sensibile verso le variazioni di modesta entità che possono riguardare i piccoli comuni.

Il dott. Vignocchi chiarisce sottolineando che il recall ha natura asimmetrica, in quanto coglie solo le eventuali anomalie dei valori che sono aumentati fra le due rilevazioni.

Il prof. Marattin replica che in realtà le oscillazioni producono recall sia se si muovono in positivo che in negativo ma soltanto per valori che arrivano a +/-100%.

Il dott. Stradiotto dice che spiace che la commissione venga coinvolta in una discussione tra IFEL e SOSE, anche perché riteneva che la questione fosse già stata affrontata e chiarita negli incontri svolti e nelle diverse comunicazioni avvenute nelle settimane precedenti. Stradiotto ribadisce la posizione di SOSE si è valutato che prevedere dei recall anche per i comuni che hanno inserito dei dati inferiori agli anni precedenti rischia di generare confusione negli enti. La scelta è stata, quindi, quella di prevedere i recall per i comuni che non hanno inserito il dato pur avendolo fatto nei questionari precedenti, ma di non prevedere il recall per i comuni che inseriscono un dato inferiore a quello del questionario precedente (ma di verso da zero). Nel caso in cui si decida di introdurre un ulteriore recall per chiedere agli enti di riverificare i dati inseriti quando questi sono verso il basso inferiori a 100% fa presente che si allungherebbero i tempi dell'invio dei recall, previsto per la prossima settimana, e conseguentemente tutte le attività successive e non si riuscirebbe a rispettare, il crono programma annunciato dal Presidente Marattin. Fa presente che, constatato che IFEL non concorda con la soluzione tecnica proposta da SOSE spetta alla Commissione tecnica decidere in merito. Il Presidente chiede se ci sia un modo per aggredire i problemi più evidenti senza pregiudicare i tempi e Stradiotto risponde che occorre un secondo recall.

Il dott. Ferri suggerisce di valutare in qualche ulteriore giorno di confronto tecnico la possibilità di differenziare le soglie per i recall senza stravolgere il sistema allestito da SOSE e mantenendo una tabella di marcia sostenibile.

Il prof. Marattin conclude dicendo che qualunque divergenza di natura tecnica tra SOSE e IFEL deve essere portata in Commissione tecnica e qui risolta in quanto sede deputata.

Alle ore 11,15 il prof. Marattin lascia la riunione per un impegno inderogabile e chiede al dott. Bilardo di assumere la Presidenza.

Il dott. D'Ascenzo chiede a SOSE se il lavoro di aggiornamento per il comparto comunale oggi in discussione non implichi, in realtà, un cambio di metodologia, in quanto la RGS, dovendo predisporre il relativo DPCM, ha necessità di assicurarsi che lo stesso risulti in linea con le norme di riferimento. In merito, il dott. Porcelli assicura che il cambiamento riguarda esclusivamente i dati ma non anche le formule, pertanto non può essere considerato un aggiornamento metodologico.

La discussione si protrae ancora per qualche minuto, quindi il dott. Bilardo alle ore 11.20, dichiara chiusa la riunione.