

## COMMISSIONE TECNICA PER I FABBISOGNI STANDARD

### VERBALE N. 12

Il giorno 25 del mese di luglio dell'anno 2016 alle ore 9,30 presso la sala dei Ragionieri del Ministero dell'Economia e delle Finanze, si è riunita in seguito a regolare convocazione la Commissione Tecnica per i fabbisogni standard di cui al d.lgs.n. 216/2010, 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. Andrea Ferri (IFEL), dott. Luigi Fiorentino (PCM), dott. Rocco Aprile, dott. Salvatore Bilardo e dott.ssa Maria Teresa Monteduro (MEF). Sono presenti i seguenti membri supplenti: dott. Marco Manzo (Dipartimento Finanze), dott. Gian Paolo Oneto (ISTAT), dott. Massimo Tatarelli (Ministero dell'Interno) e dott.ssa Larisa Minzyuk (IFEL). Sono altresì presenti i seguenti esperti esterni: dott. Roberto Dispotico, dott.ssa Cristina Equizzi, dott.ssa Antonella Evangelista, dott. Marco Mastracci, dott. Paolo Mazzeo, dott.ssa Katia Piro, dott. Francesco Porcelli e dott. Marco Stradiotto (SOSE) e dott. Cesare Vignocchi (IFEL). E' presente inoltre la dott.ssa Anna Maria Ustino (MEF).

Aprire la seduta il Presidente della Commissione tecnica, prof. Marattin, invitando subito il dott. Porcelli ad illustrare gli ultimi aggiornamenti della metodologia finalizzati a chiudere i lavori sulle due funzioni "istruzione" e "asili nido".

Il dott. Porcelli fa presente che, per quanto riguarda le due funzioni di costo dei servizi "istruzione" e "asilo nido" si è cercato di rivedere le stime ma non vi sono novità da proporre e quindi vengono confermati i risultati presentati nella riunione del 20 luglio scorso, proponendo pertanto di riprendere la discussione nel merito in coda alla riunione odierna e passando, invece, a discutere la funzione dei "rifiuti" per la quale ci sono importanti novità con l'inserimento di alcune variabili quali la numerosità degli impianti (impianti di compostaggio, inceneritori, etc., rappresentati in sintesi aggregata a livello regionale in fase di applicazione ma la variabile considerata in regressione è a livello provinciale), mentre per il resto il modello è rimasto invariato. Per i rifiuti si ha pertanto sempre una funzione di costo, e precisamente di costo medio per tonnellata (costo standard di partenza 207 euro per tonnellata) ma si può notare che la raccolta differenziata implica un notevole incremento di tale costo medio, così come la distanza chilometrica dagli impianti di smaltimento nonché la numerosità degli impianti a livello provinciale. C'è poi la componente dei prezzi, che nel caso dei rifiuti è soprattutto legata all'energia (diesel). In questo studio l'r quadro da 26 è salito a 30, dunque maggiormente esplicativo.

Il prof. Marattin chiede quale sia in questa rappresentazione l'indice di virtuosità, e il dott. Porcelli risponde che l'introduzione di esso non produce differenze significative nella struttura base del modello generale ma produce una notevole differenza nell'r quadro che arriva a 65. Il punto di rilievo è la scelta di riconoscere o meno il differenziale regionale, anche per le altre funzioni di spesa "aumentate", ovvero TPL, aggregazione dei servizi generali (affari generali, ufficio tecnico, anagrafe e tributi) e servizi di pubblica utilità (polizia locale, viabilità e territorio). Per quanto riguarda in particolare i rifiuti, secondo il dott. Porcelli sterilizzando l'effetto delle Regioni si avrebbe una bassa aderenza dei costi standard all'andamento storico di riferimento delle Regioni del Sud.

Il prof. Marattin apre un confronto su tale punto e il dott. Aprile interviene osservando che alcune componenti si muovono in modo particolare rispetto alla modalità con cui viene erogato il servizio e l'indice di virtuosità intercetta tale elemento. A suo giudizio il livello regionale ha un impatto non trascurabile, anche a livello programmatico, considerato che peraltro la presenza sul territorio di impianti condiziona pesantemente il livello del costo.

Il dott. Porcelli fa presente che nel caso dei rifiuti riconoscere ad un certo Comune un costo più basso significa anche riconoscere minori risorse per quel servizio, pur tenendo conto che questo tipo di costo viene pressoché completamente sostenuto dal territorio e pertanto è rilevante la capacità fiscale. Il dott. Bilardo chiede conferma circa il fatto che il meccanismo descritto sia ininfluente ai fini della ricerca di un correttivo che risulti premiante per chi è più efficiente ed il prof. Marattin osserva che, al riguardo, ciò che fa "premio" non è l'attribuzione del F.S. ma la quantità di costo che si scarica sui cittadini.

Il dott. Porcelli ribadisce che molte delle scelte sono esogene all'ente (ad es. la presenza di impianti nella Regione o Provincia) mentre la scelta della modalità da seguire per la raccolta dei rifiuti attiene al Comune.

Il dott. Ferri osserva che si sta dimostrando l'incongruità del ragionamento descritto dal dott. Porcelli ai fini del meccanismo perequativo a causa della quantità di elementi esogeni presenti nel modello e torna a ribadire l'esigenza di tempi più congrui per una riflessione più ponderata.

Il dott. Stradiotto interviene chiarendo che non ci sono effetti diretti sulla perequazione della stima, ma dovendo portare a termine il lavoro nei tempi stabiliti si deve prendere la migliore ipotesi sul campo, ovvero quella più esplicativa, e questo lavoro è certo migliore rispetto al pregresso perché fornisce una quantità di elementi nuovi e maggiormente esplicativi. Con questo lavoro non spostiamo risorse ma riusciamo a comprendere meglio le dinamiche della funzione di costo. Tuttavia dovremmo capire se un sindaco è oggettivamente nella condizione di fissare le migliori tariffe dati gli elementi esogeni da gestire. La funzione non crea effetti perequativi ma sarebbe opportuno cogliere le differenze regionali.

Il dott. Vignocchi sottolinea l'importanza delle ulteriori variabili introdotte e del loro valore esplicativo, osservando che gli effetti di scala si differenziano e si è in grado di cogliere i diversi gradi di infrastrutturazione e cambia radicalmente il prodotto; in tal modo, è possibile avvicinarsi ai livelli veri di scala a cui lavorano i diversi operatori. In alcuni casi la dimensione comunale coincide con il gestore mentre in altri no perché il gestore lavora sui scale più elevate, ma è possibile correggere per differenziale di tonnellaggio per una migliore rappresentazione degli effetti di scala. Si sta pertanto constatando che le possibilità di miglioramento del meccanismo sono elevate, si è visto che l'r quadro raddoppia passando dal 30% a 60% perché stiamo regredendo la spesa introducendo la spesa, ovvero spieghiamo la spesa con sé stessa. Ma introducendo qualche altra variabile si potrebbero apportare miglioramenti significativi e quindi, sebbene la direzione sia quella giusta, ci sono ancora approfondimenti da fare nelle prossime settimane.

Il Prof. Marattin, ai fini della decisione sulla scelta del modello sterilizzato o no rispetto alla componente regionale, invita a riflettere se una certa situazione di svantaggio sul costo dei rifiuti possa essere o meno riconducibile ad una responsabilità del singolo Comune.

Secondo il dott. Aprile il modello spiega solo una parte minore della variabilità del fenomeno; in gran parte le differenze derivano dal fatto di appartenere ad una fascia di Comuni che si trovano in un

circuito regionale virtuoso o svantaggiato; la collocazione del comune spiega all'incirca due terzi del fenomeno oggetto di analisi.

Il prof. Marattin condivide l'analisi del dott. Aprile ma sottolinea che il vero interrogativo è se si tratta di un fenomeno endogeno oppure esogeno.

Il dott. Stradiotto interviene osservando che l'aspetto della virtuosità va colto in quanto pur nello stesso contesto vi sono Comuni che hanno performance diverse.

Il dott. Ferri ritiene che l'aspetto rifiuti "innovativo" vada slegato dai fabbisogni in quanto tali per essere affrontato successivamente in modo più ambizioso e vada messa all'OdG la possibile sterilizzazione del fabbisogno dei rifiuti solidi urbani; sottolinea altresì, con riferimento agli altri servizi, l'importanza degli interventi metodologici in essere sul quadro redistributivo, affermando che tale fenomeno non si sta mettendo adeguatamente in evidenza perché si sta procedendo considerando da un lato i fabbisogni e dall'altro la capacità fiscale mentre ANCI ritiene che queste cose vadano viste insieme altrimenti potrebbero esserci in futuro effetti indesiderati. In merito, il dott. Ferri torna a ripetere che i tempi a suo avviso sono eccessivamente stretti per portare a termine un lavoro complesso, e che vada recuperato un quadro d'insieme, mettendo immediatamente in cantiere il tema della capacità fiscale e portando avanti in contemporanea i due temi. Chiede altresì che venga adottato un regolamento per disciplinare l'attività ed il funzionamento della Commissione tecnica per i fabbisogni standard e richiama l'importanza di una rappresentazione dell'impatto sui piccoli comuni.

Il prof. Marattin ribadisce che la tempistica rimane quella concordata e che la Commissione non può iniziare un discorso sulle scelte politiche circa le aliquote dei piccoli comuni o sulla capacità fiscale o sullo schema perequativo in quanto vi sono altri tavoli destinati ad affrontare tali temi, ma per quanto riguarda l'adozione del regolamento interno della Commissione dà la massima disponibilità. Conclude il ragionamento sui rifiuti proponendo ai presenti la stima senza la sterilizzazione degli effetti regionali, per poi passare nuovamente la parola al dott. Porcelli per l'esposizione del punto successivo.

Il dott. Porcelli passa ad esporre il modello relativo al sociale facendo presente che lo stesso è allineato con IFEL avendo recepito le modifiche suggerite circa la costruzione di un target che prevede l'assegnazione del servizio a quanti presentino almeno un utente nella macro area di intervento dei servizi sociali e ciò comporterà che quasi tutti i comuni avranno almeno un target considerato che i comuni che non hanno indicato nemmeno un output, ovvero che presentano spesa storica uguale a zero, sono meno di 100. Una modifica importante del modello riguarda, poi, la scelta di fare riferimento essenzialmente alla presenza della struttura erogatrice del servizio sociale nel territorio, aggiungendo poi eventuali ulteriori elementi, tenendo presente che la Regione presa a riferimento è la Lombardia e la variabile è la spesa media per abitante. Tuttavia anche nel caso del sociale la decisione da prendere è sulla scelta di tenere conto o meno dei differenziali regionali.

Al riguardo, il prof. Marattin osserva che nel caso del sociale c'è un problema in più rispetto ai rifiuti, mancando l'elemento della sterilizzazione dal punto di vista del meccanismo perequativo della capacità fiscale ma, nel contempo, è meno forte l'esogenità del dato esterno in quanto, ad esempio, per i rifiuti si può dire che un Comune della Campania risulti fortemente condizionato dal contesto in cui si trova ad operare dato esterno mentre non si trova un argomento simile sul sociale, dunque perché annullare le differenze tra le capacità di organizzazione di un efficiente servizio sociale tra una Regione l'altra?

In merito, il dott. Aprile precisa che occorre tener presente che i servizi sociali sono programmati a livello regionale. Inoltre molti servizi vengono erogati in forma associata e dunque il contesto territoriale ha un peso notevole nell'erogazione dei servizi e nella determinazione del livello di spesa. Quindi, il punto è capire quale sia il livello di responsabilità del comune nell'erogazione dei servizi sociali rispetto all'area associativa e al contesto regionale in cui si il comune stesso si colloca.

Il dott. Porcelli dice che, a suo parere, per il sociale l'effetto del contesto esterno c'è ma non ha lo stesso peso riscontrato per i rifiuti.

La dott.ssa Minzyuk interviene osservando il problema dei Comuni molto piccoli che potrebbero ad esempio avere alunni disabili che però frequentano un plesso sito in altro comune e pertanto trova più utile censire le persone disabili residenti nel comune piuttosto che gli alunni disabili.

Il prof. Marattin conclude che la situazione per il sociale sembrerebbe dunque la stessa, assumendo anche in questo caso l'eterogeneità di un dato immutabile sebbene qui non vi sia il peso del dato infrastrutturale (per cambiare il quale occorrono anni) trattandosi essenzialmente di buona o cattiva organizzazione di un servizio, per modificare la quale i tempi potrebbero essere più rapidi.

Il dott. Stradiotto afferma che il modello proposto garantisce comunque a tutti i comuni un minimo di disponibilità e consente di attingere dal fondo di perequazione senza penalizzare troppo le realtà virtuose, precisando che i differenziali medi regionali sono stati stimati rispetto alla Lombardia.

Il dott. Bilardo riflette sul fenomeno ipotizzando che da un lato il dato storico della maggiore erogazione di servizi si potrebbe spiegare con la ricchezza del territorio, soprattutto nel settore dei servizi sociali, dall'altro però va considerato l'aspetto della scelta politica della regione, in quanto c'è quella più orientata al sociale e quella che per sua visione tende a delegare al privato il sociale. Ad esempio, l'Emilia Romagna eroga più servizi non solo perché è più ricca ma anche perché fa determinate scelte derivanti dall'orientamento politico dell'Amministrazione.

Il dott. Aprile osserva che la Regione ha il compito di fare la programmazione dei servizi sociali sul territorio di competenza. Ciò ovviamente viene fatto tenendo conto del contesto socio-economico, delle prestazioni assistenziali erogate a livello centrale e dell'efficienza ed efficacia del sistema sanitario sul territorio. Spesso l'intervento sociale dei comuni rappresenta l'ultima possibilità per un cittadino che versi in stato di bisogno di avere un minimo di assistenza. Nella programmazione vengono solitamente privilegiati i settori nei quali le situazioni di disagio sono socialmente più rilevanti anche in relazione al grado di diffusione; l'assistenza ai disabili, ad es., è molto costosa e copre una parte dell'utenza numericamente meno rilevante, per cui solitamente viene erogata in misura adeguata soprattutto laddove le risorse a disposizione sono più abbondanti, mentre laddove le risorse sono più limitate si cerca di distribuirle tenendo conto delle aree di maggior disagio. Pertanto, secondo il dott. Aprile l'operazione più importante da fare è riuscire a cogliere in qualche modo la distribuzione del disagio sociale sul territorio, al fine di garantire una migliore distribuzione delle risorse. In altri termini, il dott. Aprile ritiene che ai fini della stima dei fabbisogni standard occorre inserire fra i regressori del modello un indicatore che misuri il grado di disagio del contesto socio-economico di riferimento.

Il dott. Stradiotto evidenzia che la stima precedentemente effettuata riconosceva comunque un maggior fabbisogno ai comuni sul sociale, ad esempio ai comuni della Campania non veniva riconosciuto meno di quello che spendevano per il sociale, tuttavia alcuni comuni hanno fatto la scelta di spendere

molto di più per i servizi generali, dunque si tratta di una loro decisione ed è evidente che, almeno da questo punto di vista, i fabbisogni standard non possono risolvere il problema.

Alle ore 11 il dott. Aprile assume la presidenza su richiesta del prof. Marattin il quale deve assentarsi insieme al dott. Bilardo per assolvere ad altri impegni istituzionali.

Il dott. Aprile riprende il tema dei servizi sociali e passa la parola al dott. Porcelli perché prosegua nella spiegazione del modello proposto.

Il dott. Porcelli evidenzia che l'indicatore più importante riportato nel modello è il reddito, ovviamente al netto dell'evasione fiscale, tuttavia le differenze di reddito vengono livellate nel momento in cui viene preso a riferimento un reddito medio. Aggiunge che è stato fatto il tentativo di inserire l'indice di (Gini ?) ma ne è scaturito un risultato opposto a quello desiderato, nel senso che dove c'era minore spesa storica è venuto fuori un minore fabbisogno, mentre la variabile regionale continua a rimanere molto più forte come elemento esplicativo e soprattutto si conferma lo strumento più efficace a livello redistributivo, poiché si è visto che la scelta di non sterilizzare gli effetti regionali porta maggiore fabbisogno nelle aree dove sistematicamente si è riscontrata minore spesa. Il punto è che siamo in presenza di un modello basato sulla spesa storica "aumentata" ( e dunque orientata verso l'output più che verso il disagio) che è correlato negativamente a qualsiasi indicatore di disagio. Peraltro, gli indicatori di disagio si fermano di solito a livello regionale e non a livello di comune per cui riesce difficile individuarli in questa sede.

Il dott. Vignocchi condivide l'analisi di SOSE e dice che in effetti dai numeri non si evince che dove c'è maggior disagio occorre spendere di più per i servizi sociali; ad esempio, inserendo il tasso di disoccupazione il segno rimane lo stesso, in quanto dove la disoccupazione è elevata la spesa per il sociale è bassa, dunque non si riesce a trovare alcuna variabile legata ad un disagio in presenza della quale aumenta il fabbisogno, a meno che non si decida di introdurre una norma in tal senso, in quanto utilizzando la spesa storica qualsiasi variabile di disagio venga inserita, si genera automaticamente un risultato di segno opposto.

Il dott. Aprile dichiara di non essere sorpreso che alcune delle variabili indicate, quali misuratori del disagio sociale, non siano positivamente correlate con la spesa. Ad esempio, laddove il tasso di disoccupazione femminile risulta più elevato, si può spendere di meno per servizi sociali a favore degli anziani o dei minori in quanto gli stessi tendono ad essere assistiti/accuditi nelle famiglie, piuttosto che nelle strutture, vista la disponibilità di assistenza informale che può essere erogata dalla popolazione femminile in età di lavoro, disoccupata. Esistono tuttavia altri indicatori più appropriati per misurare il disagio sociale, quali l'incidenza delle tossicodipendenze, la dispersione scolastica ecc..

Il dott. Vignocchi afferma che, visto il funzionamento di questa struttura di regressione conviene non sterilizzare i dati regionali.

Il dott. Stradiotto considera che nella determinazione del fabbisogno l'idea di partenza è quella di ripartire delle risorse (che sono comunque date, fisse e limitate), nel miglior modo possibile, cercando di dare delle opportunità anche agli enti che storicamente non hanno fatto spesa sociale o ne hanno fatta molto poca, evitando di penalizzare eccessivamente quelle realtà che invece hanno sempre erogato servizi e fatto spesa sociale, anche perché dare maggiori risorse a chi teoricamente ha un maggior fabbisogno ma storicamente ha sempre fatto meno spesa sociale non è detto che sia la migliore delle soluzioni e

comunque è una decisione molto impegnativa e chiede se ANCI è orientata in questo senso, ma il dott. Vignocchi dice che non è questo l'intendimento.

La dott.ssa Minzyuk rappresenta l'esigenza di una posizione coerente da parte della Commissione rispetto al modello che verrà scelto per rappresentare i fabbisogni relativi ai vari servizi.

Il dott. Aprile interviene sottolineando che a suo giudizio è fondamentale che ci sia consapevolezza sulla scelta che si va a compiere, poiché il concetto di fabbisogno standard è qualcosa di ben preciso che fa riferimento, tra l'altro, a principi costituzionali e dunque non si può tutelare la cittadinanza in maniera diversa a seconda del contesto e della Regione di appartenenza, in quanto un cittadino deve sentirsi tale sia in Calabria che in Lombardia; tuttavia si è constatato che è impossibile utilizzando quella regressione ottenere risultati "redistributivi" e questo suggerisce che forse l'impostazione non è così convincente ma soprattutto, qualunque sarà la scelta effettuata, dovrà essere spiegata bene per poter rispondere adeguatamente a possibili critiche e obiezioni.

Il dott. Porcelli segnala che il modello in discussione rispetto a quello passato inserisce una maggiore attenzione sull'output pur mantenendo un aspetto perequativo a livello regionale.

Il dott. Stradiotto fa presente che nel corso dell'ultima riunione era emerso un orientamento della Commissione volto a sterilizzare gli effetti regionali, invece oggi si coglie che si vuole evitare di penalizzare le Regioni che storicamente hanno erogato minori servizi. Considerato il poco tempo rimasto per effettuare le elaborazioni, il dott. Stradiotto rappresenta la necessità di avere orientamenti chiari e definiti dalla Commissione.

Il dott. Vignocchi afferma che mentre per i rifiuti c'è ancora spazio per miglioramenti, per i servizi sociali si è raggiunta la migliore approssimazione possibile e sarebbe inutile introdurre ulteriori specificazioni o variabili e concorda col dott. Stradiotto circa la necessità di superare l'incertezza sulla scelta di sterilizzare o meno gli effetti regionali.

Il dott. Aprile osserva che, per consentire una scelta realmente ponderata da parte della Commissione sul tema della sterilizzazione degli effetti regionali, occorre una rappresentazione dei possibili scenari ed effetti più dettagliata e propone di rinviare la decisione alla prossima riunione.

Il dott. Porcelli chiede quali ulteriori informazioni occorrono e il dott. Aprile risponde che l'importante è chiarire gli effetti delle due opzioni sulla distribuzione delle risorse pro capite così da comprendere bene le implicazioni e l'impatto della decisione.

Alle ore 12 la seduta è tolta.