

COMMISSIONE TECNICA PER I FABBISOGNI STANDARD

VERBALE N. 13

Il giorno 3 del mese di agosto dell'anno 2016 alle ore 9,45 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. Giancarlo Verde (Ministero dell'Interno), 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), e). Sono altresì presenti i seguenti esperti esterni: dott.ssa Cristina Equizzi, dott.ssa Elisa Fusco, , dott. Paolo Mazzeo, 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, prof. Marattin, il quale rappresenta preliminarmente la necessità di approvare quanto prima il Regolamento della Commissione tecnica per i fabbisogni standard e di intraprendere le iniziative necessarie alla realizzazione di una sezione dedicata alla Commissione stessa nell'ambito del sito internet del MEF, in sostituzione della sezione ancora presente sebbene superata dalla normativa vigente, dedicata alla COPAFF. In merito, chiede ai componenti della Commissione tecnica di inviare una propria breve biografia da inserire sul sito e propone la pubblicazione integrale dei verbali della Commissione tecnica, mentre per quanto riguarda il regolamento propone ai componenti di far pervenire le proprie eventuali osservazioni sulla bozza proposta a stretto giro.

Il Presidente passa, quindi, la parola al dott. Porcelli, invitandolo ad illustrare la versione più recente delle slide relative all'aggiornamento della metodologia finalizzata all'individuazione dei fabbisogni standard dei comuni. Il dott. Porcelli inizia il suo intervento partendo dalle 3 funzioni di costo, ovvero dai tre servizi erogati dai comuni stimati con questa modalità: istruzione, asili nido e rifiuti, precisando che i modelli finali sono stati concordati con IFEL e richiamando le principali novità introdotte. Per quanto riguarda la funzione istruzione, è stata introdotta una maggiore segmentazione introducendo la distinzione relativa agli alunni disabili, evidenziando il trasporto degli stessi (disabili/non disabili) nella versione finale: tale soluzione dà la possibilità di evidenziare l'eventuale esistenza di un extra costo ai comuni che non hanno plessi nel loro territorio. Inoltre, su indicazione di IFEL, sono state inserite distinzioni tra le classi a tempo pieno e a tempo prolungato e, sempre d'accordo con IFEL, un ulteriore approfondimento è stato ipotizzato con riferimento agli alunni con disabilità delle scuole comunali inserendoli in regressione, cercando di cogliere l'impatto del costo standard per alunno con disabilità nelle scuole comunali (costo dell'assistenza completa, comprendente sia l'educatore che le strutture a disposizione).

Il Presidente chiede se ci sono osservazioni sulla slide relativa all'Istruzione e il dott. Oneto interviene chiedendo spiegazioni sui prezzi relativi al settore privato; il dott. Porcelli risponde che si tratta di dati riferiti al mercato del lavoro acquisiti dagli studi di settore assegnando ad ogni comuni il valore medio relativo al sistema locale del lavoro di appartenenza.

Il dott. Porcelli prosegue l'esposizione osservando che per quanto gli asili nido, non vi sono cambiamenti particolari da illustrare, in quanto l'unica informazione aggiuntiva riguarda la percentuale di copertura (al di sotto del 48%). Sul punto non vi sono osservazioni.

Con riferimento al servizio rifiuti, si era rimasti in sospeso circa la decisione da prendere sulla eventuale sterilizzazione delle dummies regionali e sull'introduzione dell'indice di virtuosità.

Per la funzione relativa al TPL in fase di applicazione la scelta da analizzare è se assegnare un coefficiente di riparto soltanto ai comuni che presentano un valore di spesa da consuntivo indipendentemente dalla presenza di passeggeri trasportati o di chilometri percorsi in base a quanto riportato nel questionario FC10U.. Per i servizi sociali, la novità è data dall'inserimento dell'indice di deprivazione, che non esistendo a livello comunale è stato costruito da SOSE facendo riferimento alla letteratura specifica e a fonti ufficiali ISTAT/MEF. Inoltre, anche in questo caso resta aperta la questione se sterilizzare o meno le dummies regionali, che per quanto riguarda questa funzione si sono rivelate particolarmente rilevanti.

Il Presidente chiede se è possibile verificare la dispersione scolastica, ritenendola molto significativa nella costruzione dell'indice di deprivazione, ma il dott. Porcelli risponde che al momento il MIUR non dispone di tale dato a livello comunale e che forse sarà possibile averlo per il prossimo aggiornamento.

La dott.ssa Monteduro chiede da dove proviene il dato relativo agli affitti, e la dott.ssa Settimi risponde che è stato recuperato facendo riferimento all'Agenzia delle Entrate.

Emerge che per questa funzione gli effetti delle dummies regionali sono molto forti, e che pertanto è opportuno confrontare i coefficienti di riparto per verificare quanto il Sud possa essere penalizzato dalla scelta di riconoscere o meno le differenze regionali. In merito, osservando le slides emerge che effettuando la sterilizzazione il Sud ottiene un maggior fabbisogno rispetto a quello ottenibile utilizzando il criterio della spesa storica; non sterilizzando, il vantaggio del Sud rispetto alla spesa storica non viene eliminato ma attenuato.

Il Presidente considera che, dall'esposizione del dott. Porcelli, emergono due novità: l'adozione dell'indice di deprivazione come regressore e la proposta di "non sterilizzazione".

Interviene il dott. Ferri confermando di concordare sugli aspetti tecnici, ma evidenziando la necessità di ribadire l'esigenza di condividere le scelte per tendere ad un equilibrio sulla base di una approfondita analisi dei risultati del lavoro fin qui svolto. Fa presente inoltre che la preoccupazione che anima l'ANCI è ancora una volta quella dei tempi, e che a suo giudizio il termine obbligato e autoritativo del 31 agosto per il rilascio di una così ampia revisione dei fabbisogni standard è un errore che rischia di dissipare i passi avanti compiuti finora.

Alle ore 10,40 il dott. Ferri lascia la riunione per altro impegno precedentemente assunto.

Il dott. Manzo interviene dicendo di avere l'impressione che il fabbisogno non venga realmente colto e che, specialmente per il sociale, si possa fare un doppio danno non attuando una vera perequazione da un lato e allontanandosi dalla spesa sociale dall'altro.

Il dott. Stradiotto sottolinea che il suggerimento di SOSE è quello di non effettuare la sterilizzazione delle dummy regionali in fase di applicazione per la funzioni sociale e per il servizio rifiuti. Fa presente che non esiste un vincolo di destinazione sull'utilizzo dei fondi da parte dei comuni e pertanto non

è detto che eventuali maggiori assegnazioni di risorse verrebbero utilizzate per il sociale piuttosto che per i servizi generali, in quanto la mancanza di spesa storica sul sociale potrebbe dipendere non soltanto da scarsità di risorse ma anche da precise scelte politiche. Naturalmente il problema esiste in quanto si è in presenza del vincolo di bilancio che blocca il fabbisogno alla spesa storica complessiva destinata dai comuni per svolgere le funzioni fondamentali. Il fatto che da un lato le risorse non abbiano vincolo di destinazione e dall'altro vi sia il vincolo sulla spesa complessiva comporta il fatto che riconoscere maggiori risorse ad un comune comporta necessariamente sottrarle ad un altro, è importante che questo non avvenga a scapito di quegli enti che hanno indirizzato la loro attività alla fornitura di maggiori servizi nel settore sociale.

Il dott. Oneto chiede come avviene dal punto di vista tecnico la ponderazione dei 5 indicatori che compongono l'indice di deprivazione, consigliando la comparazione dei livelli regionali con i dati ISTAT.

Il dott. Porcelli risponde spiegando che nel lavoro illustrato non vi sono indici dominanti, essendo tutti espressi nella medesima unità di misura in quanto la scelta di SOSE è stata di non pesare tali indicatori. Ne è scaturita una correlazione con il vecchio indice di deprivazione pari al 45%, indice che era stato realizzato utilizzando il redditometro 2010, ora non più disponibile.

Il dott. Bilardo chiede un chiarimento relativamente al TPL, domandando se la spesa del singolo comune possa dipendere anche dalle risorse provenienti dagli altri livelli di governo, al fine di prevedere l'impatto nel caso in cui, ad esempio un comune riceva maggiori contributi rispetto ad un altro. In merito, il dott. Porcelli risponde che SOSE ha considerato le sole risorse comunali, al netto dei trasferimenti degli altri livelli di governo.

Il dott. Vignocchi commenta che anche solo aumentando la funzione di spesa si riconosceranno maggiori risorse all'ente che eroga effettivamente il servizio rispetto a quello che non lo fa. Il Presidente prof. Marattin aggiunge che la soluzione ottimale sarebbe considerare l'output ma purtroppo si è constatato che tale soluzione non è alla portata.

La dott.ssa Monteduro osserva che in genere vi è una correlazione forte tra la maggiore spesa evidenziata dalle Regioni del Nord sul sociale e i maggiori servizi offerti dalle stesse, tuttavia tale evidenza è meno chiara su altre funzioni, pertanto la scelta se sterilizzare o meno le dummies regionali va valutata anche alla luce di ciò.

Il dott. Stradiotto risponde che nelle altre funzioni vi è effettivamente una dinamica diversa ma che l'importante è avere l'attenzione di non penalizzare quegli enti che spendono poco nelle funzioni sociale ed istruzione, nella considerazione che si stanno perequando risorse appartenenti ai comuni stessi e nella consapevolezza che il fabbisogno deve sottostare al vincolo di bilancio della spesa storica complessiva. Conclude facendo presente che qualora si fosse deciso di utilizzare una funzione di costo per la stima del fabbisogno della funzione sociale, le variazioni sarebbero ancora maggiori nel senso che sarebbe stato assegnato un maggior fabbisogno a quei comuni che erogano maggiori servizi.

Il dott. Porcelli interviene dicendo che gli appunti di carattere econometrico sui modelli devono tenere conto di quanto pesano sul sociale le dummies regionali, poiché per questo specifico servizio il peso è realmente notevole trattandosi di un elemento che spiega una quota molto elevata della varianza della spesa, cosa che non accade in altri casi. Osservando, ad esempio, le slides sui servizi generali, emerge che le dummy regionali hanno un impatto sulla spesa meno rilevante.

Il Presidente, in assenza di altre osservazioni sui servizi sociali, invita a proseguire nell'esposizione, quindi il dott. Porcelli espone la slide con i risultati delle stime relative alla funzione di spesa del TPL e,

successivamente, quella relativa ai servizi generali. In merito, il dott. Vignocchi interviene affermando che con la funzione proposta si finirà per togliere molte risorse alle grandi città, assumendo implicitamente che la maggiore spesa storica evidenziata dalle stesse scaturisce da inefficienze e negando, così, l'effetto congestione. Questa conclusione non è certo indolore e va valutata con grande attenzione.

Il dott. Stradiotto replica che in effetti la stima relativa ai servizi generali cambia molto rispetto al sistema precedente che inseguiva la spesa storica, talvolta senza una reale correlazione (ad esempio sui compensi accessori destinati ai dipendenti). In precedenza tra i fattori che contribuivano a creare un maggior fabbisogno vi erano le entrate da tributi, variabile che è stata eliminata in quanto rischiava di determinare un fabbisogno distorto.

Il dott. Porcelli prosegue nell'esposizione evidenziando che, per quanto concerne la viabilità e il territorio, la quota di variazione spiegata risulta molto elevata e gli effetti regionali risultano poco importanti, mentre il modello relativo al servizio di polizia locale è quello che evidenzia minore variazione rispetto al passato e dal quale emergono elementi di congestione della popolazione.

Il dott. Vignocchi osserva che molti miglioramenti sono stati apportati ma manca il tempo per procedere ad una effettiva replicabilità delle funzioni. In merito, il dott. Porcelli afferma che per la prima volta SOSE ha fornito ad IFEL i programmi di stima per cui la replicabilità è totale ed è stata garantita fin dall'inizio dei lavori, mentre in passato venivano forniti soltanto i risultati.

Il prof. Marattin osserva che vi è ancora un mese di tempo per fare tutti i tipi di prova e che pertanto la replicabilità è piena e totale. Il dott. Vignocchi ribatte che i tempi sono molto stretti e occorrerebbe qualche settimana in più per garantire la ottimale replicabilità dei risultati nonché il controllo di qualità sugli stessi, ma il Presidente rappresenta la necessità di chiudere i lavori della Commissione tecnica in tempo utile per l'emanazione del DPCM nei termini prefissati, soprattutto perché i comuni hanno necessità di certezza delle risorse per poter effettuare una seria programmazione finanziaria. Tale è infatti la richiesta che è sempre pervenuta dai comuni e dalla loro rappresentanza istituzionale, anche recentemente in occasione di un incontro con il Ragioniere Generale dello Stato. E si tratta di una richiesta giusta alla quale il Governo intende dare una risposta concreta.

Il dott. Porcelli commenta, infine, la slide relativa alle questioni ancora aperte, tra cui la scelta dei pesi da assegnare ai coefficienti di riparto delle singole funzioni fondamentali nella composizione del coefficiente di riparto complessivo. In precedenza la scelta della Copaff era stata quella di pesare ogni funzione con il fabbisogno standard e il meccanismo si aggiornava automaticamente variando il peso delle funzioni.

Il prof. Marattin conclude la discussione invitando IFEL ed ANCI a comunicare alla Commissione le proprie eventuali ulteriori necessità informative, sottolineando che la discussione in data odierna esaurisce il tema dell'aggiornamento della metodologia relativa all'individuazione dei fabbisogni standard dei comuni e che pertanto, nella prossima seduta del 31 agosto, la proposta d'aggiornamento in questione verrà sottoposta all'approvazione della Commissione tecnica.

Il Presidente ricorda, infine, che occorre procedere urgentemente all'approvazione del Regolamento della Commissione tecnica, la cui bozza è stata già inviata a tutti i componenti e che, in assenza di osservazioni a stretto giro, la stessa si considererà approvata.

La seduta è tolta alle ore 11,55