

## COMMISSIONE TECNICA PER I FABBISOGNI STANDARD

### VERBALE N. 16

Il giorno 2 del mese di novembre dell'anno 2016 alle ore 10,40 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. Piero Antonelli (UPI), dott. Andrea Ferri (IFEL), dott. Antonello Turturiello (Regioni) dott. Rocco Aprile e dott. Salvatore Bilardo (MEF). Sono presenti i seguenti membri supplenti: dott. Massimo Tatarelli (ministero dell'Interno), dott. Marco Manzo (Dipartimento Finanze), dott. Gerolamo Giungato (ISTAT) e dott.ssa Larysa Minzyuk (IFEL). Sono altresì presenti i seguenti esperti esterni: dott. Roberto Dispotico, dott.ssa Cristina Equizzi, dott.ssa Claudia Settimi, dott. Marco Mastracci, dott. Paolo Mazzeo, dott. Francesco Porcelli, dott.ssa Raiola Carolina 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).

Aprire la seduta il dott. Bilardo in quanto il Presidente, prof. Marattin, ha preannunciato un suo leggero ritardo essendo in viaggio. Il dott. Bilardo introduce quindi l'argomento all'ordine del giorno, ovvero l'analisi delle prestazioni erogate dalle Regioni a Statuto ordinario e dei relativi costi, la cui elaborazione è stata realizzata da SOSE anche in collaborazione con ISTAT e CINSEDO; il dott. Bilardo osserva che una delle idee è quella di utilizzare tale indagine anche ai fini di una diversa contribuzione delle Regioni alla finanza pubblica, contribuzione che attualmente avviene sulla base del PIL e dei relativi accordi raggiunti in Conferenza Unificata, passando quindi la parola al dott. Stradiotto di SOSE.

Il dott. Stradiotto spiega ai presenti che l'elaborazione relativa alla determinazione delle prestazioni effettivamente garantite dalle RSO è un'attività prevista dall'art. 13 del decreto legislativo 68 del 2011. L'odierna presentazione della ricognizione dei livelli delle prestazioni effettivamente garantite nelle RSO, voluta dal Presidente prof. Marattin, si basa in realtà su un semilavorato, in quanto il lavoro verrà ultimato e inviato al Ministro dell'Economia e delle Finanze nei prossimi mesi. Prosegue facendo presente che SOSE ritiene molto utile il confronto con la Commissione tecnica proprio al fine di cogliere le obiezioni, i suggerimenti e per verificare se sia necessario apportare integrazioni o modifiche. Stradiotto fa presente che lo scopo dell'elaborazione effettuata da SOSE, in collaborazione con ISTAT e CINSEDO, è quello di individuare il livello essenziale delle prestazioni effettivamente garantite nelle Regioni a statuto ordinario e dei relativi costi, nelle materie istruzione, servizi sociali, TPL, evidenziando che l'indagine condotta sulle regioni è stata più difficoltosa in quanto non esiste il deterrente delle sanzioni che invece esiste per i comuni che non rispondono ai questionari. Le regioni, a differenza dei comuni, in molti casi non hanno risposto ai questionari somministrati e di conseguenza SOSE si è trovata in difficoltà a reperire i dati soprattutto per quanto riguarda il TPL. In ambito CINSEDO ad ogni singola regione viene affidata la competenza su uno specifico settore (ad es. per la Campania il TPL) e questo ha determinato delle lunghe fasi di inattività soprattutto nei periodi antecedenti e successivi alle elezioni amministrative, in quanto quasi ad ogni tornata corrispondeva una variazione delle competenze fra le diverse regioni. I dati raccolti sono quindi provenienti dall'Istat e dai questionari SOSE somministrati ai comuni (FC10U) e lo schema presentato in commissione è la sintesi di un lavoro molto corposo che verrà completato entro il mese di

dicembre. Il dott. Stradiotto osserva che l'elaborato in questione non deve essere approvato, a normativa vigente, dalla Commissione tecnica, tuttavia il passaggio in Commissione è utile e corretto, anche per un confronto e una condivisione del metodo. Aggiunge poi, prima di passare la parola al dott. Porcelli, che nella Commissione bicamerale del 27 ottobre u.s. alcuni parlamentari si aspettavano che SOSE fornisse i LEP ma non è questo, evidentemente, il ruolo di un organo tecnico: il ruolo di SOSE è quello di fornire tutta una serie di dati e strumenti destinati a supportare le scelte che spettano al decisore politico.

Alle ore 10,50 arriva il prof. Marattin, che assume la Presidenza.

Il dott. Porcelli inizia la sua esposizione evidenziando, come il dott. Stradiotto, che le slide riportano una sintesi dei risultati preliminari delle analisi condotte; prosegue ricordando che il quadro normativo su cui poggia l'indagine si basa essenzialmente sull'art. 117 comma 2 lettera M della Costituzione, in base al quale lo Stato determina i livelli essenziali delle prestazioni da garantire a tutela dei diritti sociali e civili in tutto il territorio nazionale e poi sul D. Lgs. 68/2011 che ha disciplinato la ricognizione delle prestazioni erogate, a livello nazionale, nei 4 settori individuati in attuazione del dettato costituzionale sopra richiamato: Istruzione, Trasporto pubblico locale, Servizi sociali e asili nido. Passa poi a commentare le slide proiettate, premettendo che SOSE in questa elaborazione non ha considerato le regioni come "livello di governo" ma come "ambito territoriale", individuando i costi medi quale rapporto tra ammontare della spesa a livello regionale e numero delle prestazioni erogate dai vari livelli di governo ad esclusione dello stato centrale. Il dott. Porcelli prosegue l'esposizione dell'analisi generale della spesa per i settori esaminati, distinguendo la quota parte di stato, comuni, province e regioni ed evidenziando la fonte dei dati, prevalentemente ISTAT.

Il dott. Porcelli evidenzia, per il settore dei servizi sociali, la necessità di costruire un indicatore composito di output volto a rendere analizzabile in modo omogeneo il livello dei servizi prodotti, facendo tuttavia emergere il problema della pesatura. A tale proposito, menziona sia l'ampia letteratura a supporto di un approccio di tipo "soggettivo" (giudizio dell'esperto) che a quello di tipo "oggettivo" (metodi statistici), concludendo che SOSE ha utilizzato per l'individuazione dei pesi delle singole prestazioni criteri diversi nell'ambito di un approccio oggettivo. Porcelli passa, poi, ad illustrare la rilevazione dei costi riferiti sempre ai 4 settori di cui sopra per arrivare, infine, alla simulazione dei possibili scenari di offerta, evidenziando che, per quanto riguarda il TPL, manca la base di riferimento della dotazione infrastrutturale poiché non sono pervenute risposte ai relativi questionari predisposti per l'acquisizione di queste informazioni per la maggior parte delle regioni.

Interviene il dott. Aprile precisando che alcune tipologie di servizi sociali apparentemente erogati a livello regionale in realtà altro non sono che servizi erogati dai comuni attraverso forme associative all'uopo costituite.

Porcelli riprende l'esposizione partendo dal nucleo generale della spesa pubblica erogata nelle singole regioni a statuto ordinario, precisando che nelle analisi condotte sono state escluse le spese e i servizi di competenza dello stato centrale. Per quanto riguarda i servizi sociali, fa presente che sono stati presi in considerazione i dati dei comuni acquisiti sia dall'ISTAT con l'indagine annuale sui servizi sociali, sia da SOSE con i questionari dei fabbisogni standard comunali. Il dott. Ferri osserva che, per quanto riguarda la spesa sociale e in particolare l'assistenza e beneficenza, dall'indagine emergono differenze molto rilevanti tra le varie regioni che andrebbero spiegate; il dott. Turturiello interviene dicendo che la differenza è data dall'INPS, in quanto vi è un'alta concentrazione di assegni di invalidità in alcune regioni, ed il dott. Ferri replica che occorre tenere conto delle differenti politiche territoriali.

Interviene in merito anche il dott. Aprile, osservando che l'indennità di accompagnamento avrebbe, in realtà, la funzione di far recuperare al soggetto autonomia nell'assolvimento delle attività quotidiane della vita e non è, pertanto, legata alla condizione economico-finanziaria dello stesso. Le indennità di accompagnamento e l'assegno per invalidità civile costituiscono erogazioni stabilite sulla base di criteri definiti a livello centrale, per cui non è contemplata una specificità territoriale.

Il Presidente Marattin interviene chiedendo ai presenti di riservare le osservazioni alla fine della esposizione, essendo la stessa molto corposa.

Il dott. Ferri osserva che ci sono politiche di cui non siamo a conoscenza ma delle quali si dovrebbe tenere conto nel momento in cui si prendono in considerazione analisi ed ipotesi di lavoro. Il dott. Porcelli, proseguendo con la presentazione dei risultati dell'analisi, evidenzia come la dualità economica e sociale dell'Italia emerga con forza dai dati relativi ai livelli di spesa e delle prestazioni erogate lungo il territorio. In merito ai servizi sociali viene fatto notare come un 5% della spesa relativa ai servizi sociali erogati direttamente dalle regioni, non si riesce ancora a monitorare. Sempre con riferimento ai servizi sociali viene puntualizzato come un quota importate della spesa e dei servizi rilevati dall'ISTAT rientri nell'ambito dei servizi sanitari e non sociali (specialmente in Veneto è emerso che talune spese sanitarie sono state fatte transitare come spese sociali), ragion per cui nelle analisi si è ritenuto opportuno escludere la spesa sociale di competenza delle ASL.

Interviene in merito il dott. Aprile, chiarendo che l'operazione di nettizzazione è utile e opportuna e deve essere effettuata con grande precisione, in quanto in caso contrario si potrebbero perdere informazioni importanti ed incorrere in errate conclusioni. A tal fine suggerisce a SOSE di approfondire l'analisi in collaborazione con l'ISTAT. Precisa, tuttavia, che i dati dell'indagine sugli interventi e servizi sociali dei comuni singoli e associati danno evidenza dei rapporti con le ASL che operano come enti associativi per conto dei Comuni, tramite l'evidenziazione della "Compartecipazione del SSN", che è pertanto esclusa dal calcolo della spesa sociale rilevata dall'indagine.

Il dott. Giungato fa presente che ISTAT è in grado di verificare la componente sanitaria.

Il dott. Aprile ribadisce che non può esserci una componente sanitaria nella spesa sociale, e che l'indagine sugli interventi e servizi sociali dei comuni singoli e associati la esclude espressamente dal calcolo della spesa sociale. In merito interviene il dott. Turturiello, evidenziando che la normativa vigente vieta il finanziamento di spese non sanitarie con il Fondo sanitario ma il dott. Stradiotto ribadisce che ciò si è riscontrato dagli output prodotti, specialmente per il Veneto. Il dott. Bilardo chiede se è stata indagata la provenienza delle risorse ed il dott. Stradiotto conferma che sembrerebbero provenire dal Fondo sanitario.

Il dott. Giungato dice che tale aspetto va approfondito in ambito ISTAT dai soggetti che studiano le regioni, poiché i dati del Veneto risultano in effetti fuori range rispetto alle altre regioni. Il prof. Marattin concorda circa la necessità di approfondire il tema.

Il dott. Porcelli prosegue l'esposizione evidenziando, con riferimento al settore dell'istruzione, che i servizi complementari offerti dai comuni sono stati divisi in due gruppi: il primo che include le prestazioni per le quali è possibile fissare dei LEP (trasporto, assistenza disabili, refezione, tempo pieno e centri estivi), il secondo in cui ricadono servizi per i quali l'identificazione dei LEP ha meno senso (riscaldamento e manutenzione delle scuole). Su questa impostazione viene richiesto il parere della Commissione. In merito a tali servizi, la dott.ssa Minzyuk osserva che l'analisi non può prescindere dalla spesa per la didattica in

quanto, specialmente per quanto concerne il tempo pieno, l'offerta del servizio deve necessariamente tenere conto della presenza dei docenti.

Il dott. Bilardo chiede se vi sia stato un confronto con il MIUR per quanto riguarda l'Istruzione e con il MIT sul trasporto pubblico locale, in modo da utilizzare analisi già effettuate dalle Amministrazioni che a livello istituzionale e da lungo tempo si occupano di questi temi, osservando che all'occorrenza si può chiedere l'intervento di rappresentanti delle stesse alle riunioni della Commissione tecnica (come peraltro prevede il Regolamento) ma il dott. Porcelli risponde che al momento non è stato possibile avere informazioni utili dalla predette Amministrazioni; il dott. Stradiotto aggiunge, anzi, che è stato il MIUR a chiedere i dati a SOSE ma concorda con la dott.ssa Minzyuk circa l'esigenza di collegare, in particolare, la spesa per il tempo pieno con quella per i docenti, considerato che i servizi di supporto si possono fornire soltanto laddove vi siano docenti disponibili.

Il dott. Stradiotto afferma che i problemi incontrati da SOSE per quanto riguarda i servizi sociali sono stati fondamentalmente due: da un lato la difficoltà di costruire un indicatore composito introducendo pesature particolari, dall'altro la difficile confrontabilità delle banche dati SOSE-ISTAT; resta comunque prioritaria l'esigenza di effettuare un'analisi robusta basata sulla corretta individuazione di buoni indicatori compositi. Il dott. Vignocchi concorda circa il ruolo fondamentale della pesatura, osservando che il risultato finale dell'indagine dipende crucialmente dalla stessa.

Il dott. Porcelli riprende l'esposizione delle slide entrando nei dettagli della costruzione dell'indicatore composito di output dei servizi sociali, spiegando i risultati dello studio delle relazioni esistenti tra l'indicatore composito di output e la spesa complessiva dei servizi sociali effettuato attraverso la stima di una funzione di costo. Dall'analisi emerge come l'indicatore composito di output, per quanto correlato positivamente con la spesa, spieghi solo una parte della variabilità della spesa stessa che, per una quota consistente, rimane spiegata dalla popolazione e dalle dummy territoriali, infatti queste ultime risultano molto significative all'interno del modello della funzione di costo. Il dott. Porcelli prosegue l'esposizione mostrando i risultati relativi all'analisi effettuata per il settore degli asili nido dove l'output è più semplice da misurare. In merito agli asili nido, il dott. Turturiello chiede se sia stato preso in considerazione un indicatore dell'occupazione femminile, per verificare l'eventuale correlazione tra assenza di domanda e assenza del servizio. In merito, il dott. Porcelli pone alla Commissione un interrogativo: il livello del servizio prestato deve essere garantito in base al livello degli indicatori di domanda specifici di ogni territorio (ad esempio l'occupazione femminile per quanto riguarda il settore degli asili nido) oppure il livello di servizio da garantire deve essere identificato in un livello minimo uniforme lungo tutto il territorio nazionale? Ad esempio, per il TPL laddove non vi sia domanda il servizio va comunque garantito o no?

Il dott. Aprile osserva che dovrebbe comunque essere garantito il massimo possibile del servizio date le risorse disponibili. Il dott. Vignocchi pone a sua volta il problema se i LEP debbano essere declinati a livello territoriale o no e se si debba tenere conto della domanda o meno.

Il dott. Bilardo interviene evidenziando la necessità di analizzare in maniera integrata l'art. 117 (i diritti sociali e civili da garantire) e il contesto territoriale e ambientale: in Calabria ad es. potranno esserci meno asili nido ma magari verranno offerti altri servizi, cioè può essere corretto tenere conto dei fattori ambientali ma occorre garantire, per quanto possibile, le stesse opportunità.

Il dott. Porcelli riprende la parola e passa alle considerazioni conclusive, descrivendo i possibili scenari specificando che l'analisi è stata condotta partendo dai Comuni e non dalla Regione nel suo complesso, in modo che i livelli target fossero raggiunti in ogni comune, ma questa ipotesi di lavoro si può

modificare considerando dei livelli di governo sovra-comunali qualora considerato più esplicativo. Con riferimento al settore dei servizi sociali, il punto da evidenziare è che ove l'approccio fosse di tipo non redistributivo - e quindi non si partisse da risorse date - avendo come benchmark l'Emilia per il nord e la Puglia per il sud e ponendo che tutte le regioni dovessero raggiungere quei livelli, il livello di spesa complessiva risulterebbe molto più alto rispetto a quello attuale. Ciò premesso, rimane il problema della misurazione della qualità dei servizi sociali facendo emergere in altro modo l'output e, a tal proposito, fa presente che avere la possibilità di studiare i dati ISTAT a livello comunale (al momento non ancora resi disponibili) sarebbe di grande utilità.

Il prof. Marattin sottolinea che la presentazione ha uno scopo puramente informativo, in quanto la Commissione tecnica non ha compiti in materia di LEP delle regioni, tuttavia può essere certamente utile approfondire il tema, così come può essere utile l'approccio scelto di guardare alle regioni come realtà territoriali e non come livelli di governo; pone però l'interrogativo circa la possibilità di effettuare una mappatura della spesa corrente non sanitaria immaginando le Regioni come livelli di governo. Il dott. Porcelli risponde che servirebbe una rilevazione ad hoc operando su due fronti: da un lato nettizzando la parte relativa ai trasferimenti effettuati dalle regioni alle province e ai comuni e dall'altro somministrando dei questionari alle regioni.

Interviene il dott. Stradiotto ribadendo la necessità di una collaborazione più fattiva con le regioni per ottenere maggiori informazioni sia per quanto riguarda le funzioni sociali che le funzioni relative all'istruzione.

Il dott. Turturiello osserva che, con riferimento al TPL, l'indagine è limitata alla spesa per investimenti ma il Ministero dei Trasporti dovrebbe essere in possesso anche di altri dati, sebbene abbia lamentato a sua volta un vuoto informativo dovuto alla mancata collaborazione con le ferrovie. Al riguardo, il dott. Stradiotto ribadisce che SOSE non è riuscita ad ottenere dalle regioni alcun numero e che sarebbe quanto mai auspicabile, ai fini dell'indagine conoscitiva in essere, che sia il MIT che le regioni collaborassero in modo fattivo.

Il prof. Marattin conviene circa la necessità di nettizzare i trasferimenti ma si chiede come e dove potrebbero essere poi mappati in termini di efficienza. Il dott. Bilardo aggiunge che, oltre ad analizzare il livello dei trasferimenti, è necessario anche tenere conto delle esternalizzazioni per poter effettuare un confronto corretto tra le regioni.

Il dott. Aprile interviene specificando che, per quanto riguarda i servizi sociali, occorre distinguere da un lato il livello dei servizi e la relativa spesa e dall'altro il corrispondente finanziamento; dal punto di vista della spesa, la maggior parte dei servizi sociali è erogata dai comuni singolarmente o in forma associata e in minima parte dalle regioni; i flussi di finanziamento costituiscono un binario a parte, parallelo rispetto alla spesa, che può essere utile analizzare ma non devono interferire con la rilevazione dei servizi erogati. Nell'indagine Istat, ad es., gli interventi e servizi sociali erogati in forma associata vengono "ribaltati" sui comuni per la quota di competenza e ciò viene fatto in modo da evitare che vi siano lacune e sovrapposizioni nella determinazione della spesa per prestazioni sociali erogate.

Il dott. Stradiotto manifesta l'intenzione di SOSE di prendere contatti con l'ISTAT per comprendere meglio tale dinamica, magari partendo da alcune regioni come il Veneto che si sono mostrate più disponibili, ribadendo comunque la natura provvisoria del lavoro in corso di illustrazione, definendolo ancora una volta un "semilavorato" in via di implementazione.

Il dott. Vignocchi propone di inserire le ore di assistenza per il sociale ritenendole un indicatore abbastanza significativo per tutti i servizi e concludendo che, se anche dopo tale implementazione risaltassero ancora le dummy regionali, si tratterebbe allora di differenze qualitative ma il dott. Porcelli obietta che non tutte le prestazioni sociali prevedono ore di assistenza, pertanto in determinati casi è impossibile utilizzare tale informazione; non a caso, anche l'ISTAT nel proprio questionario non la coglie considerata la difficoltà di computare queste ore.

Il dott. Giungato fa presente che l'ISTAT è disponibile ad approfondire l'indagine relativa a regioni ed enti locali ed a fornire microdati.

La seduta è tolta alle ore 12,55.