

COMMISSIONE TECNICA PER I FABBISOGNI STANDARD

VERBALE N.1

Il giorno 3 del mese di marzo dell'anno 2016 alle ore 13,15 presso la sala 2121 del Ministero dell'Economia e delle Finanze, si è riunita 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 tutti i membri della Commissione Tecnica che, in base al citato DPCM del 23/03/2016, risulta così composta: Presidente Prof. Luigi Marattin (designato dal Presidente del Consiglio dei Ministri), componenti dott. Salvatore Bilardo, dott.ssa Maria Teresa Monteduro e Rocco Aprile (designati dal MEF), dott. Giancarlo Verde (designato dal Ministero dell'Interno), cons. Luigi Fiorentino (designato dal Ministero per gli affari regionali e le autonomie), dott. Roberto Monducci (designato dall'ISTAT), dott.ssa Veronica Nicotra, dott. Andrea Ferri e dott. Piero Antonelli (designati dall'ANCI) e dott. Antonello Turturiello (designato dalle Regioni). Sono altresì presenti la dott.ssa Cristina Equizzi, il dott. Francesco Porcelli e il dott. Marco Stradiotto di SOSE, la dott.ssa Minzyuk Larysa di IFEL, la dott.ssa Sonia Caffù, il dott. Costanzo D'Ascenzo e la dott.ssa Anna Maria Ustino del MEF.

Apri la seduta il Presidente della Commissione tecnica, prof. Marattin, che chiama tutti i componenti verificando che la Commissione stessa è al completo e pertanto può considerarsi insediata; il Presidente richiama, poi, l'art. 1 comma 29 della legge di stabilità 2016 che prevede la composizione e i compiti della Commissione tecnica, sottolineando la maggiore snellezza rispetto agli analoghi compiti affidati dalla previgente normativa alla COPAFF. I compiti della Commissione tecnica per i fabbisogni standard possono essere così riassunti:

- 1) approvare la metodologia da utilizzare per l'individuazione dei fabbisogni standard;
- 2) Approvare l'aggiornamento della base dati a metodologia invariata.

Il Presidente, Prof. Marattin, passa poi a descrivere sinteticamente la metodologia in questione e il ruolo dei soggetti coinvolti, sottolineando in particolare l'importanza del confronto con ANCI ed IFEL nella fase dell'aggiornamento della base dati e osservando che per i Comuni c'è urgenza, mentre per le Province c'è tempo fino al 31 luglio, termine previsto per l'approvazione dei bilanci 2015. Il Presidente chiede se ci sono commenti; quindi interviene la dott.ssa Veronica Nicotra (ANCI) chiedendo quali competenze della COPAFF abbia ereditato precisamente la Commissione Tecnica per i fabbisogni standard e quali la Conferenza Unificata. In merito interviene il dott. Salvatore Bilardo (MEF), chiarendo che, con la soppressione della COPAFF, le relative funzioni sono state ripartite assegnando alla Commissione tecnica per i fabbisogni standard la metodologia e l'aggiornamento della base dati, mentre alla Conferenza Unificata sono stati riservati tutti gli altri compiti già svolti dalla COPAFF.

Interviene il dott. Andrea Ferri (ANCI) sottolineando l'importanza di una corretta metodologia che possa correttamente rappresentare e individuare i fabbisogni standard.

Riprende la parola il Presidente, prof. Marattin, osservando che una volta risolto il problema della corretta definizione metodologica dei fabbisogni standard per Comuni e Province, ci si potrà confrontare su altri temi riguardanti comunque la finanza locale.

Il Presidente chiede poi al dott. Francesco Porcelli di SOSE di illustrare ai presenti lo stato dell'arte sui fabbisogni standard; il Dr Porcelli passa a spiegare il percorso metodologico dei fabbisogni standard comunali ed il loro impatto sulla finanza locale nell'ambito del fondo di solidarietà comunale, esponendo il modello attualmente vigente per l'individuazione dei fabbisogni standard, attraverso la proiezione di slides che vengono illustrate ai presenti e commentate dagli stessi e impegnandosi a mettere le stesse a disposizione dei membri della Commissione.

Il dott. Porcelli, anticipando l'esigenza di affrontare nella prossima riunione della Commissione Tecnica il tema dell'aggiornamento della base dati, ripercorre la normativa (essenzialmente la Legge 42/2009) che ha introdotto i fabbisogni standard e l'affidamento a SOSE ed IFEL dell'incarico per la determinazione della metodologia, nonché le fasi dell'analisi. Precisa, altresì, che l'incarico è stato concluso nel 2014, con conseguente prima applicazione nel 2015 ed evidenzia come la COPAFF abbia svolto un ruolo di supervisione di tutto l'iter e come la prima applicazione dei fabbisogni standard abbia permesso una ripartizione delle risorse più equa.

Il Dott. Bilardo, al termine dell'illustrazione delle slides da parte del dott. Porcelli, chiede specifiche sull'output, ovvero come viene effettuata la misurazione o valutazione dell'output rispetto ai fabbisogni standard; il dott. Porcelli risponde facendo una distinzione tra la misurazione del servizio erogato dall'Ente locale al pubblico (es. gli asili nido) e la valutazione dell'attività amministrativa dell'Ente; nel primo caso si fa riferimento a dei questionari somministrati agli utenti mentre nel secondo caso il questionario si risolverebbe in un atto autoreferenziale, pertanto una vera misurazione della macchina amministrativa non è possibile con questa modalità. Porcelli afferma, altresì, che quando il rischio di autoreferenzialità è molto alto è più opportuno utilizzare la funzione di spesa, mentre quando il feedback è più esogeno rispetto alle scelte del Comune si utilizza più proficuamente la funzione di costo. Infatti, nelle slides è stata illustrata la determinazione del costo standard e livello standard di servizi utilizzando sia l'approccio sintetico (determinazione del costo standard utilizzando la funzione di spesa) che quello analitico o puro (funzione di costo).

Il dott. Monducci dell'ISTAT sottolinea l'importanza di acquisire informazioni maggiormente dettagliate sulle funzioni di spesa e di costo adottate per ciascuna funzione fondamentale, quali ad esempio le variabili di contesto (inclusa la fonte dei dati) ed ogni altra informazione utile ad una puntuale comprensione delle funzioni definite. Al riguardo il dott. Porcelli precisa che le note metodologiche che accompagnano la definizione dei fabbisogni standard per ciascuna funzione sono complete ed esaustive e si impegna a trasmettere tutto il materiale disponibile per ciascuna funzione, unitamente alle slides proiettate.

Il dott. Rocco Aprile del MEF chiede chiarimenti sul funzionamento del modello econometrico di determinazione dei fabbisogni standard, in quanto a suo giudizio il metodo illustrato per l'individuazione degli stessi appare legato da un eventuale livello essenziale del servizio e si configura piuttosto come una modalità di distribuzione delle risorse disponibili. Il dott. Bilardo interviene affermando di condividere la preoccupazione del dott. Aprile, in quanto tale problema è stato posto da tempo e la stessa osservazione è stata fatta in diverse occasioni e tavoli di lavoro. Il dott. Porcelli spiega che il coefficiente di riparto, determinato sulla base dei fabbisogni standard di ciascun comune, è il risultato finale di tutta l'operazione, precisando che ogni funzione ha una nota metodologica con la relativa regola di regressione e che il D.Lgs 216/2010 prevede l'aggiornamento triennale e che nel 2012 i fabbisogni standard sono stati applicati al funzionamento della Polizia municipale, nel 2014 alle Funzioni generali e nel 2015 ai rimanenti servizi, dunque allo stato attuale hanno trovato applicazione tutti i fabbisogni standard. Porcelli prosegue dicendo

che, ai sensi della legge 208/2015 artt. 29-34 sono state introdotte nuove modalità di aggiornamento dei fabbisogni standard, tra cui il metodo "breve" o a "metodologia invariata" (non si cambia il peso delle variabili né il meccanismo di calcolo).

Il dott. Porcelli aggiunge che DPCM del 27.03.2015 prevede l'aggiornamento annuale dei fabbisogni standard con particolare riferimento ai servizi sociali e questo rende praticamente impossibile cambiare la metodologia, in quanto in un anno non si fa in tempo, per cui il processo di revisione del metodo si potrebbe ipotizzare a partire dal 2017. In conclusione, la Commissione Tecnica per i fabbisogni standard dovrà presidiare annualmente l'aggiornamento della base dati e, con cadenza triennale, la revisione della metodologia.

Il dott. Aprile ribadisce che il fabbisogno standard così individuato non tiene conto del livello essenziale del servizio da erogare sulla base di esigenze effettive che restano così un dato esogeno al sistema. Il dott. Bilardo condivide l'osservazione e aggiunge che a tale problema sistemico si somma la discrasia delle Autonomie speciali, in quanto già dall'osservazione dei dati che emergono dal sistema SIOPE emergono divergenze tali che sembra di vedere quasi "due Italie", pertanto occorre individuare un sistema che riesca ad includere anche le autonomie statutarie costituzionali.

Il dott. Ferri asserisce che il meccanismo applicativo descritto da Porcelli è rischioso, in quanto per gli EELL ogni 6 mesi cambia qualcosa e quindi non è opportuno produrre coefficienti mutevoli di anno in anno ma piuttosto sarebbe utile puntare a target di riferimento di medio periodo.

Interviene il Presidente, prof. Marattin, chiarendo che il fabbisogno standard non va confuso con il livello essenziale delle prestazioni, ovvero con la qualità dei servizi offerti, poiché il F.S. rappresenta quanto dovrebbe costare un determinato servizio partendo dalla spesa storica così come è stata influenzata dalle variabili di contesto. Tale meccanismo può essere riconciliato con il concetto di livello essenziale delle prestazioni utilizzando il metodo della funzione di costo. Il dott. Bilardo aggiunge che in effetti il fabbisogno standard così concepito si configura come un metodo finalizzato a ripartire al meglio le risorse che comunque sono in campo, ma il dott. Aprile afferma che tale metodo non spinge il sistema verso l'efficienza e chiede se si è tenuto conto delle unioni di Comuni. Il Dott. Porcelli risponde di sì, poiché con IFEL si è tentato di realizzare dei consolidati che mettessero insieme spese e relativi servizi offerti in modo congiunto per poi ribaltare sui singoli Comuni la quota-parte di loro spettanza.

Il presidente prof. Marattin auspica l'aggiornamento della base dati 2010 a 2013 non facendo girare il modello. In sostanza, non cambia il valore dei coefficienti, non cambia il modello di riferimento ma si aggiornano i valori. Il dott. Aprile chiede di capire la capacità discriminatoria del riparto rispetto alla quota capitaria, mentre il prof. Marattin afferma che l'oggetto su cui può lavorare la Commissione tecnica è il 50% del sistema perequativo. Il dott. Porcelli chiarisce che è stato fatto largo uso dei questionari al fine di superare la valutazione effettuata solo sulla base dei consuntivi presentati dagli EELL.

Il Presidente prof. Marattin conclude fissando la data della prossima riunione dedicata all'aggiornamento della base dati per mercoledì 9 marzo alle ore 18,30. La seduta si conclude alle ore 14,45, con la richiesta di formalizzare le sostituzioni prima della prossima riunione, prevedendo anche la possibilità di avere invitati.