

## COMMISSIONE TECNICA PER I FABBISOGNI STANDARD

### VERBALE N. 7

Il giorno 1 del mese di giugno dell'anno 2016 alle ore 9,25 presso la sala 222 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) cons. Luigi Fiorentino (PCM), dott. Andrea Ferri (IFEL) , dott.ssa Maria Teresa Monteduro e dott. Salvatore Bilardo (MEF)) Sono presenti i seguenti membri supplenti: dott.ssa Minzyuk Larysa (IFEL) e dott. Marco Manzo (Dipartimento Finanze). Sono altresì presenti i seguenti esperti esterni: dott. Roberto Dispotico, dott.ssa Cristina Equizzi, dott. Francesco Porcelli, dott.ssa Claudia Settini e dott. Marco Stradiotto ( SOSE) e dott. Cesare Vignocchi (IFEL). Sono presenti inoltre la dott.ssa Sonia Caffù e la dott.ssa Anna Maria Ustino ( MEF).

Aprire la seduta il Presidente della Commissione tecnica, prof. Marattin, sottolineando che inizia per i Comuni il percorso di modifica della metodologia per i fabbisogni standard 2017, e che i prossimi appuntamenti saranno il 15 e il 29 giugno, quindi con cadenza abbastanza ravvicinata, così da raggiungere l'obiettivo di aggiornare la metodologia finalizzata all'individuazione dei fabbisogni standard dei Comuni in tempo utile.. Il Presidente invita, quindi il dott. Porcelli ad esporre alla Commissione tecnica lo stato dell'arte sulle possibili evoluzioni della metodologia, per poi passare alla discussione ed aprire il dibattito..

Il dott. Stradiotto precisa che i fabbisogni standard vengono coordinati a livello di SOSE dal dott. Porcelli e dalla dott.ssa Equizzi oltre che da lui stesso e fa presente che vi sono difficoltà nell'individuare le prestazioni effettivamente erogate dalle Regioni, in quanto prima la materia veniva seguita dalla Copaff mentre attualmente manca un interlocutore istituzionale, considerato che la Commissione tecnica per i fabbisogni standard non si occupa delle Regioni ma soltanto dei Comuni, Province e Città metropolitane. Gli esperti di SOSE chiedono pertanto alla Commissione tecnica di voler attuare una propria regia anche per le Regioni e, contestualmente, di farsi parte attiva nei confronti dell'ISTAT per ottenere una maggiore collaborazione da parte di questo Ente.

Il dott. Bilardo interviene ricordando che in due occasioni è stato chiesto lo stato di elaborazione dei livelli essenziali delle prestazioni, particolarmente per le Regioni e che SOSE ha già rappresentato in precedenza queste difficoltà. Il Ministro in audizione ha detto che si inizierà il lavoro sugli Enti locali, poi si potrà completare con la parte regionale...si tratta, pertanto, di vedere come procede il lavoro.

Il dott. Bilardo chiede, con l'occasione, a che punto siano i provvedimenti su alcuni vecchi fabbisogni standard delle Province e il cons. Fiorentino dice che farà le opportune verifiche per chiarire se vi sono provvedimenti in itinere non ancora perfezionati in materia.

Il dott. Stradiotto ricorda che tali fabbisogni standard furono approvati dalla COPAFF ma poi i relativi provvedimenti furono fermati dalla Presidenza del Consiglio perché nel frattempo le Province erano state abolite. La dott.ssa Monteduro assicura che farà a sua volta le opportune verifiche, richiedendo una ricerca al Legislativo Finanze. Il dott. Porcelli inizia quindi l'esposizione delle slides, partendo dallo stato dell'arte della metodologia esistente ed evidenziandone i punti deboli e le possibili soluzioni, poiché la

finalità dell'operazione è quella di trarre indicazioni dalla Commissione tecnica per stabilirne l'evoluzione; il dott. Porcelli evidenzia che la banca dati risulta carente sulla parte dei Servizi sociali, per i quali occorrono integrazioni, possibilmente attingendo ai dati ISTAT sui servizi sociali, come peraltro è stato già richiesto. Anche sul TPL la banca dati appare incompleta e necessita integrazioni, in quanto le Regioni nella maggior parte dei casi non hanno compilato i rispettivi questionari.

Il dott. Porcelli prosegue l'esposizione della metodologia e delle possibili linee evolutive sottolineando i punti più significativi: da un lato l'attuazione di un principio di normalizzazione più forte sui prezzi, in quanto si auspica una neutralizzazione più ampia fino a diventare completa, dall'altro un diverso trattamento dei comuni in forma associata, superando il consolidato che spesso genera risultati poco significativi e sostituendolo un confronto con comuni omogenei e simili per dimensione.

Il dott. Ferri interviene osservando che l'esposizione del dott. Porcelli si riferisce ad un lavoro tutto teorico, pertanto non corrisponde alla realtà. Il dott. Porcelli replica che il D.Lgs. 216/2010 chiede espressamente a SOSE l'analisi dei servizi, ed è esattamente ciò che è stato fatto; il Prof. Marattin osserva che comunque compito della Commissione è anche discutere nel merito. Il dott. Porcelli riprende l'esposizione delle slides soffermandosi sui punti deboli, evidenziando in particolare la complessità dei questionari e l'eccessivo numero delle variabili; sarebbe opportuno, a suo parere, semplificare i questionari e ridurre sensibilmente le variabili, attualmente ridondanti (12 funzioni, 32 macrovariabili e 122 variabili). Il dott. Porcelli evidenzia, altresì, la specificità dei servizi a domanda individuale con contribuzione diretta del cittadino, rappresentabili con la funzione di costo, mentre per gli altri finanziati con la fiscalità generale la spesa benchmark non è rappresentabile con la funzione di costo. La proposta SOSE è quella di un accorpamento di tutti i servizi di pubblica utilità (soluzione estrema) oppure accorpare i servizi generali (soluzione che vedrebbe la stima di un'unica funzione di spesa con peso predominante della popolazione).

Il dott. Porcelli rappresenta la necessità di acquisire il più possibile i dati dall'esterno (ISTAT, MEF) e ribadisce la necessità di snellimento, poiché l'attuale sistema di rilevazione prevede un questionario con oltre 6000 campi, occorre renderlo molto più snello, sotto i 1000 campi. Inoltre, la struttura del nuovo questionario dovrebbe essere tale da intercettare le differenze tra i Comuni (tutti gestiscono la nettezza urbana ma non tutti hanno gli asili nido), in tal senso la metodologia esistente si rivela carente e non fornisce sufficienti informazioni per l'individuazione dei costi standard e dei livelli essenziali delle prestazioni. Continuando l'esposizione, il dott. Porcelli si sofferma sulla possibilità di stimare il costo standard per la RSU prendendo come riferimento i kg di rifiuti raccolti, e qui la funzione di costo risulterebbe implementabile; diversamente è invece per il TPL, qui l'output sarebbero i km percorsi per il n. di passeggeri ma non si riesce ad avere una certificazione della quantità del servizio erogato.

Il dott. Bilardo esprime perplessità sul fatto che il Ministero dei Trasporti non abbia questo tipo di informazioni e il dott. Stradiotto risponde che non le hanno a livello di Comune, mentre il dott. Ferri aggiunge che i dati sono a livello regionale e aziendale e per di più sono praticamente segreti. Il dott. Bilardo replica che, se questi dati occorrono, bisogna attivarsi per ottenerli, anche partecipando ai tavoli tecnici sul TPL coordinati dal Ministero dei Trasporti, e dà indicazione in questo senso alla dott.ssa Caffù.

Il dott. Porcelli riprende l'esposizione soffermandosi sui servizi sociali, per i quali si rimane ancorati alla funzione di spesa a causa delle notevoli difficoltà derivanti dall'estrema complessità dell'output prodotto che rende estremamente difficile la definizione di un indicatore composito, considerata anche l'assenza di dati esterni utilizzabili. Una soluzione potrebbe essere quella di adottare una funzione di spesa circoscritta ai comuni che dimostrano di avere il servizio attivo incorporando, però, necessariamente servizio necroscopico. Conclude, infine, sintetizzando così le proposte evolutive della metodologia:

semplificazione dei questionari, utilizzo funzioni di costo per RSU e TPL (mentre per i servizi sociali la funzione di costo non è implementabile), output standard e LEP e, con particolare riferimento ai servizi sociali, necessità di un coordinamento delle banche dati esistenti (ISTAT/ MEF) e della possibilità di accesso alle stesse.

Terminata l'esposizione del dott. Porcelli, il Presidente apre la discussione e dà la parola al dott. Aprile, che richiama l'attenzione sul concetto già in precedenza evidenziato, ovvero la robustezza del dato che scaturisce dalle singole funzioni di costo e di spesa. L'ente locale ha un proprio vincolo di bilancio, ragionando sul singolo anno è evidente che su molte di queste funzioni si riverberano le strategie di bilancio che i Comuni intendono attuare, pertanto in assenza di una serie storica significativa non è possibile individuare un dato medio "normale", poiché non è possibile capire se il dato considerato è legato ad un intervento eccezionale e strategico: in quest'ottica, infatti, verrebbe intercettato soltanto come spesa eccessiva e non come un intervento "mirato". Pertanto, per avere un dato sufficientemente significativo l'orizzonte temporale da prendere in considerazione dovrebbe essere almeno di un triennio, sempre che ci sia la possibilità di ottenerlo.

Il dott. Porcelli risponde che condivide l'analisi del dott. Aprile, infatti con l'adozione del questionario l'auspicio è proprio quello di arrivare alle stime Panel, tuttavia per il momento ciò non è fattibile. Il dott. Aprile osserva che, nell'ambito delle Province, alcune realtà risultano più efficienti di altre ma solo su talune funzioni e non in assoluto.

La dott.ssa Minzyuk interviene precisando che nell'individuazione dei fabbisogni viene considerata una perequazione di capacità fiscale, pertanto quando la spesa di un dato Comune appare particolarmente elevata, quell'ente viene messo fuori dalle stime per non alterare troppo i risultati. Pertanto tale metodo, se utilizzato solo per la perequazione, dovrebbe scongiurare o minimizzare i pericoli di distorsione o incomprensione dei dati paventati dal dott. Aprile.

Il dott. Ferri interviene tornando sull'osservazione già fatta in precedenti riunioni della Commissione, ovvero sull'esigenza di non utilizzare i fabbisogni standard per interventi di finanza pubblica, dunque per "tagliare" risorse agli Enti locali. A suo giudizio, i fabbisogni standard servono a descrivere un assetto dei costi e, in questo senso, certamente è auspicabile una semplificazione e uno snellimento dei questionari, magari inserendo nei bilanci consuntivi degli enti (e non nei loro estratti) un quadro extra contabile che riguardi l'aggiornamento annuale dei fabbisogni standard. In questo modo si eviterebbe di cambiare ogni anno i riferimenti e, arrivati al 2017, si avrebbe una ridefinizione dello schema perequativo lavorando soltanto agli aggiornamenti senza rivedere tutto.

Il dott. Vignocchi concorda sull'esigenza di semplificazione ma rappresenta la necessità di lasciare nei questionari la possibilità di consolidamento per i comuni che svolgono lo stesso servizio, anche in vista di economie di scala sulle gestioni associate; per quanto riguarda l'accorpamento dei servizi, in certi casi ha senso (se nell'ente locale lo stesso Ufficio svolge le varie funzioni) ma i Comuni devono potersi riconoscere in queste aggregazioni, altrimenti non capiscono e non condividono. Ecco perché è necessario che queste aggregazioni di funzioni vengano fatte in modo sensato per i Comuni stessi e non asetticamente a tavolino; ad es., può essere accettabile aggregare l'assistenza all'anziano e al soggetto disabile ma bisogna evitare che possano venire fuori cose improponibili.

Il prof. Marattin commenta che anche per i fabbisogni standard si diceva che i Comuni non avrebbero capito e condiviso.

Il dott. Turturiello chiede chiarimenti sulla slide relativa alle possibili soluzioni, con particolare riferimento all'individuazione del livello del servizio da erogare.

Il dott. Bilardo interviene osservando che in realtà la necessità di avere maggiore cognizione del livello dei servizi da erogare innesca un circolo vizioso se non c'è chiarezza su "cosa" bisogna erogare.

Il dott. Porcelli ribadisce che compito di SOSE è soltanto chiedere una condivisione sulla metodologia.

Il Presidente rileva un livello di complessità delle slides nel box finale riepilogativo e afferma di condividere la preoccupazione di IFEL sulla necessità di una aggregazione delle funzioni plausibile e condivisa e chiede se, ad esempio, sia possibile per i rifiuti passare da una funzione di spesa a una funzione di costo, evidenziando la necessità che SOSE produca per il 15 giugno una soluzione condivisa.

Il dott. Porcelli risponde che per i RSU si può provare a passare dall'attuale funzione di spesa ad una funzione di costo in quanto non vi sono ostacoli da un punto di vista tecnico. Però bisogna individuare la quantità, oppure stabilire una media per abitante (ad es. kg di rifiuti da moltiplicare per il costo standard).

Il dott. Vignocchi dice che occorre chiarire che cosa ci aspettiamo, ovvero quale sia l'output, e osserva che in ogni caso la funzione di spesa è più robusta e crea meno problemi

Il dott. Porcelli afferma che SOSE può consegnare alla Commissione tecnica entrambe le soluzioni, sia la funzione di spesa che quella di costo.

La dott.ssa Minzyuk interviene segnalando la possibile criticità di una semplificazione eccessiva, specialmente per talune funzioni complesse come l'istruzione, ciò significherebbe forzare la realtà in quanto alcuni servizi sono multioutput.

Il prof. Marattin risponde osservando che certamente la standardizzazione è più facile per la funzione RSU e crea meno problemi che per l'istruzione, la dott.ssa Minzyuk condivide e ribadisce che per i RSU va bene ma per l'istruzione no.

Il dott. Porcelli afferma che le due strade sono percorribili entrambe ma il rischio nel caso dei RSU è quello di dare più fabbisogni a chi produce più rifiuti, mentre il dott. Stradiotto aggiunge che chi fa la raccolta differenziata vorrebbe una pesatura "a persona" mentre chi non la fa in kg di rifiuti prodotti.

Il Presidente chiede se ci sono proposte specifiche sul tema e propone di aggiornare la discussione al 15 giugno.

La seduta è tolta alle ore 10,55.