

COMMISSIONE TECNICA PER I FABBISOGNI STANDARD

VERBALE N. 22

Il giorno 12 del mese di luglio dell'anno 2017 alle ore 09,30 presso la sala 0234 del Ministero dell'Economia e delle Finanze si è riunita in seguito a regolare convocazione la Commissione Tecnica per i fabbisogni standard, istituita con decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri del 23 febbraio 2016.

Sono presenti i seguenti membri effettivi della Commissione Tecnica: dott. Rocco Aprile (MEF RGS), dott. Salvatore Bilardo (MEF RGS), dott. Giancarlo Verde (Ministero dell'Interno), dott.ssa Veronica Nicotra (ANCI), dott. Piero Antonelli (UPI), dott. Andrea Ferri (IFEL) e dott. Antonello Turturiello (Regione Lombardia).

Sono presenti i seguenti membri supplenti: dott. Gerolamo Giungato (ISTAT), dott. Marco Manzo (MEF), dott.ssa Larysa Minzyuk (IFEL) e dott. Massimo Tatarelli (Ministero dell'Interno). Sono altresì presenti i seguenti esperti esterni: dott. Roberto Dispotico, dott.ssa Antonella Evangelista, dott.ssa Elisa Fusco, dott. Marco Mastracci, dott. Paolo Mazzeo, dott.ssa Katia Piro, dott. Francesco Porcelli, dott.ssa Carolina Raiola, dott.ssa Claudia Settimi e dott. Marco Stradiotto per SOSE e dott. Cesare Vignocchi (IFEL). Sono presenti inoltre la dott.ssa Sonia Caffù e la dott.ssa Anna Maria Ustino (MEF RGS).

Il dott. Rocco Aprile apre i lavori annunciando che svolgerà le funzioni di Presidente in quanto il Prof. Luigi Marattin ha comunicato di essere impossibilitato a partecipare alla riunione, passa quindi ad illustrare l'Ordine del Giorno leggendo i vari punti e chiede ai presenti se vi sono osservazioni rispetto al primo, ovvero l'approvazione del verbale n. 21 relativo alla riunione della CTFS del 1° giugno, che viene quindi approvato. Il dott. Aprile richiama quindi il secondo punto, ovvero l'aggiornamento dei fabbisogni standard 2017 a metodologia invariata di comuni, province e città metropolitane e, a tal fine, passa la parola agli esperti di SOSE invitandoli ad esporre le loro elaborazioni.

Il dott. Stradiotto introduce il contributo ricordando che, in base all'agenda dei lavori indicata dal Presidente Prof. Marattin, la condivisione dei fabbisogni standard aggiornati a metodologia invariata da parte della CTFS dovrebbe avvenire entro i primi giorni di agosto per approdare a conclusione a settembre; passa, quindi, la parola al dott. Porcelli per l'illustrazione delle slide elaborate da SOSE.

Il dott. Porcelli inizia la sua esposizione premettendo che la procedura di aggiornamento dei coefficienti di riparto dei fabbisogni standard dei comuni a metodologia invariata si concretizza in due fasi, dapprima l'aggiornamento della base dati al 2015 (70 variabili) utilizzando le informazioni raccolte con il questionario FC20U e quelle disponibili da fonti ufficiali esterne, successivamente si procede al calcolo dei nuovi coefficienti di riparto applicando i modelli approvati dalla CTFS il 13 settembre 2016. Il dott. Porcelli chiede, quindi, al collega di SOSE dott. Dispotico di procedere nell'illustrazione più analitica delle slide enfatizzando un aspetto particolarmente importante che è quello relativo alla qualità dei nuovi dati.

Il dott. Dispotico procede con l'illustrazione evidenziando che alla data del 21 Giugno 2017, circa l'80% degli Enti coinvolti nella rilevazione del questionario FC20U hanno chiuso entrambi i moduli e che, rispetto al precedente questionario FC10U si è ottenuto un miglioramento complessivo della qualità del dato. Tale miglioramento è emerso sia constatando una sensibile riduzione (-67,3%) dell'incoerenza tra la spesa complessiva di tutte le funzioni (fondamentali e non) riportata nei questionari e quella emersa dai certificati consuntivi, e sia con riferimento alla numerosità dei campioni di regressione che sono risultati

completamente in linea con quelli della precedente rilevazione FC10U nonostante il minor numero di Comuni che hanno ultimato i questionari. Il dott. Dispotico evidenzia che a partire dal 25 Maggio 2017 è iniziata un'intensa attività di recall volta a cogliere situazioni di incoerenza nella compilazione del questionario relativamente ai dati contabili, alla modalità di gestione, ai servizi svolti, e alle variabili utilizzate per i Fabbisogni standard divergenti tra le rilevazioni FC10U e FC20U. Sono stati effettuati anche recall "puntuali" attraverso un controllo statistico di ciascun singolo campo del questionario. Viene precisato, inoltre, che è possibile migliorare ulteriormente la qualità dei dati successivamente all'invio del 12 luglio 2017 ai singoli Enti dei report relativi alla spesa storica ai fini dei fabbisogni standard, alle forme di gestione e alla spesa di personale, i cui schemi strutturali sono stati rapidamente illustrati alla commissione. Ai fini della determinazione dei nuovi fabbisogni standard a metodologia invariata la data ultima per effettuare le modifiche emerse con i recall e chiudere definitivamente entrambi i moduli del questionario è prevista per il 31 Agosto 2017. Il dott. Dispotico prosegue il suo discorso illustrando le varie slide che mostrano il livello di correzione delle anomalie evidenziate per i comuni presenti contemporaneamente alla data del 10 Maggio 2017 (data utilizzata per la predisposizione dei Recall) e alla data del 21 Giugno 2017 (data di riferimento per la prima elaborazione dei Fabbisogni standard a metodologia invariata). L'analisi per valutare la tendenza alla correzione è stata sintetizzata per categoria di anomalie e per singola funzione/servizio attraverso l'illustrazione di tabelle distinte per classi dimensionali e area territoriale.

Il dott. Aprile sollecita eventuali interventi o quesiti sul punto e, dal momento che non vi sono domande, chiede al dott. Dispotico se con la locuzione "dati anomali" si intenda "valori fuori range" e, in tal caso, come sono definiti gli intervalli. Precisa, inoltre, che sarebbe utile una ricognizione dei Comuni che abbiano completato i questionari sia nell'ultima rilevazione che in quella precedente, e quelli che invece li hanno compilati nell'ultima rilevazione e non in quella precedente e viceversa. Il punto cruciale è, secondo il dott. Aprile, comprendere se ci sono miglioramenti nella rilevazione dei dati e le ragioni per cui alcuni Enti non effettuano la compilazione dei questionari.

Il dott. Giungato interviene osservando che sarebbe interessante confrontare i dati con quelli recentemente pubblicati dall'ISTAT relativi al recente censimento.

Il dott. Porcelli interviene facendo presente che, per quanto riguarda il confronto prospettato dal dott. Giungato dei dati rilevati da SOSE con quelli derivanti dal censimento ISTAT si procederà alla verifica della concreta possibilità di confronto.

Il dott. Dispotico chiarisce che, con riferimento alla rilevazione delle anomalie riscontrate dai dati attraverso i questionari, sono stati implementati una serie di controlli che talvolta prevedevano la presenza di range di accettabilità che sono stati riportati nel dettaglio alla commissione. Laddove i Comuni hanno fornito dati in linea con il range stabilito la compilazione è stata accettata dal sistema, mentre in caso contrario è stata evidenziata l'anomalia ed è scattato il "recall" nei confronti dell'Ente. In merito alle anomalie "puntuali", Dispotico precisa che è stato utilizzato il valore di 3 volte il 95esimo percentile distinto per fascia di popolazione come valore soglia di ciascun singolo campo inviando agli Enti un messaggio di "potenziale errore" in caso di scostamento, invitandoli a produrre spiegazioni per giustificare l'anomalia; in merito al confronto delle ultime due rilevazioni aggiunge che la comparazione risulta un po' difficile in quanto i questionari vecchi apparivano molto complessi caratterizzandosi da cinque moduli mentre gli ultimi somministrati sono molto più semplici e snelli, pertanto tale operazione di raffronto potrebbe rivelarsi poco agevole oltre che scarsamente significativa. Ciò nonostante viene ribadito il miglioramento rispetto al questionario FC10U evidenziando la riduzione dell'incoerenza contabile tra spesa

complessiva del questionario e quella del certificato consuntivo (67,3%) per i comuni presenti in entrambe le rilevazioni.

Il dott. Porcelli precisa, altresì, che ai fini del calcolo dei nuovi coefficienti di riparto dei comuni sono stati presi in considerazione i valori del 2015 o comunque dell'ultima annualità disponibile (Variabili da fonti ufficiali). Per quanto riguarda le variabili da questionario, sono stati considerati "Rispondenti" i valori acquisiti con il questionario FC20U con le regole di applicazione della nota metodologica approvata il 13 settembre (normalizzazione valori anomali) mentre per i "Non rispondenti" sono stati considerati i valori di applicazione riconosciuti in precedenza. In particolare, per quanto concerne i comuni "Rispondenti" in gestione associata con capofila o unione "Non rispondente" e nel caso di comuni "Non rispondenti" in forma associata si ritiene di attribuire il valore 2013 solo se superiore a quello del 2015. Per il servizio di asilo nido si precisa che il recupero dei valori dell'applicazione precedente è stato assoggettato ad un abbattimento legato alla riduzione della domanda potenziale a livello regionale rappresentata dai bambini residenti con età compresa tra zero e due anni.

Il dott. Porcelli continua l'esposizione delle slide di SOSE illustrando, per le principali variabili, le variazioni intercorse tra la rilevazione 2015 e la rilevazione 2013. Il confronto viene mostrato per ogni variabile considerando i comuni aggregati sia per fascia dimensionale sia per regione. Questa analisi consente di evidenziare alla Commissione quali sono le principali motivazioni relative allo scostamento che si registrerà nei nuovi fabbisogni standard.

Il dott. Stradiotto interviene sintetizzando brevemente al fine di concludere l'esposizione, evidenziando, per quanto concerne la determinazione dei fabbisogni standard a metodologia invariata delle Province e delle Città metropolitane, è auspicabile che la CTFS approvi l'aggiornamento con dati 2015 allineandosi con fabbisogni standard dei comuni. In particolare evidenzia che l'aggiornamento permette di cogliere alcune variazioni avvenute in questi ultimi anni, in particolare per quanto riguarda il dato dei km di strade gestite dagli enti oltre ad un dato più aggiornato in merito ai territori soggetti a frane.

Il dott. Aprile ringrazia SOSE per il contributo e auspica che il materiale presentato venga presto inviato alla Segreteria per la diffusione a tutti i componenti della CTFS, chiede poi se SOSE abbia pensato di utilizzare i dati ISTAT 2014 provvisori, già disponibili, ma il dott. Porcelli risponde che SOSE preferisce utilizzare i dati definitivi 2013.

Il dott. Antonelli interviene ponendo una questione di metodo, lamentando che l'iter dei fabbisogni standard è stato avviato nel maggio 2016 e approvato dal Consiglio dei ministri nel maggio 2017 ma, a tutt'oggi, il relativo DPCM non risulta ancora emanato e dunque la metodologia non è stata ancora ufficialmente avallata dal Governo.

La dott.ssa Nicotra ringrazia per il materiale ricevuto in esito alla propria richiesta, ovvero la raccolta della normativa relativa ai fabbisogni standard e a tale riguardo sollecita la CTFS ad una riflessione necessaria secondo ANCI, circa l'esigenza di adattare il lavoro fin qui svolto al quadro di regole, specialmente con riferimento alle Province e Città metropolitane, oggetto di profondi cambiamenti. Aggiunge che, a suo giudizio, il contributo scaturito dai lavori della Commissione tecnica non è aderente allo spirito della legge, poiché le funzioni fondamentali inizialmente individuate sono cambiate per effetto dell'evoluzione normativa e non è possibile ignorare il contesto normativo in cui si muovono gli Enti locali, anche in rapporto con il dettato costituzionale, specialmente per quanto riguarda l'aspetto cruciale del blocco della leva fiscale.

Il dott. Ferri concorda con la dott.ssa Nicotra e sottolinea i cambiamenti fondamentali intervenuti sugli Enti locali, Province e città metropolitane, evidenziando il distacco intervenuto tra la finanza e le funzioni, tra il sistema dei fabbisogni e quello dei finanziamenti. In pratica, il sistema dei fabbisogni attuale è un sistema di finanziamento in cui la politica stabilisce il “quantum” a disposizione degli Enti i quali si trovano a dover operare con le risorse a disposizione, mentre il processo andrebbe rovesciato assicurando un adeguato finanziamento alle funzioni. Secondo Ferri, il blocco della leva fiscale per tre anni da un lato e l’incedere della perequazione dall’altro sono interventi tra loro incompatibili e nessun esperto potrà mai asserire, che non ci sono problemi laddove al Comune viene sottratta la leva fondamentale per riportare, se necessario, in un equilibrio sostenibile il proprio bilancio.

La dott.ssa Nicotra, nel ribadire che a suo giudizio si sta operando in difformità dalla normativa, chiede che la Commissione tecnica produca un atto formale rivolto al Governo.

Il dott. Porcelli chiede alla Dott.ssa Nicotra cosa intendesse per la presenza di nuove funzioni fondamentali relative comparto comunale, in quanto al momento dalle norme vigenti non emergerebbe che le funzioni fondamentali dei Comuni siano state ampliate o ridotte rispetto a quelle monitorate per la stima dei fabbisogni standard. Da ultimo il dott. Porcelli aggiunge che l’attuale sistema di calcolo dei fabbisogni standard non consente l’efficientamento della spesa in quanto, nell’attuale metodologia, non si fa utilizzo di modelli rivolti alla stima di costi standard minimi. La dott.ssa Nicotra ribatte che è intervenuta una ridefinizione delle funzioni fondamentali, a fronte della quale va verificata la correttezza dell’attuale impostazione sottesa ai fabbisogni standard. Il dott. Ferri asserisce l’assenza di spazi di manovra in un comparto nel quale si è riscontrato un taglio di 9 miliardi e a fronte di ciò osserva come non sia accettabile un generico richiamo a presunte inefficienze dei Comuni.

Il dott. Porcelli replica che l’evidenza empirica mostra che non ci sono stati riduzioni di spesa corrente per il comparto comunale a parte quelle derivanti dalle norme relative alla razionalizzazione del personale dipendente, mentre il dott. Vignocchi dissente e denuncia il grado di sofferenza del comparto evidenziato, tra l’altro, dalla diminuzione del costo del personale pro_capite di circa l’1% (registrato anche dai dati del questionario integrativo) che peraltro segue analoghe diminuzioni degli anni precedenti.

Il dott. Stradiotto interviene sulle questioni sollevate da ANCI ed UPI osservando che SOSE ha lavorato al fine di fornire dati più robusti da mettere a disposizione della CTFS così come previsto dalla normativa, tuttavia e con particolare riferimento alle Province e città metropolitane, non potrà che essere la parte legislativa ad dover intervenire per definire meglio le funzioni fondamentali attribuite con la Legge 56/2014. Con riferimento poi alla diminuzione della spesa dei Comuni, Stradiotto fa presente che al netto della spese per i servizi del TPL e della raccolta e smaltimento Rifiuti la spesa dei comuni è diminuita. Ricorda che in particolare la spesa per l’asporto e raccolta dei rifiuti è a totale carico dei cittadini.

Il dott. Aprile riconduce il discorso all’aspetto tecnico separando il piano politico ed evidenzia la necessità di utilizzare la metodologia attualmente adottata, richiamando il punto all’Ordine del giorno che prevede l’aggiornamento della base dati, che è un aspetto indiscutibilmente quantitativo al di là delle riflessioni di altra natura.

Il dott. Bilardo condivide l’orientamento in base al quale la CTFS deve affrontare i vari aspetti che investono il più ampio tema della finanza locale nel suo complesso e le relative criticità, ciononostante su temi politicamente delicati come quello della leva fiscale non può essere la CTFS a prendere decisioni o comunque ad incidere in modo particolare; aggiunge che la Ragioneria Generale condivide la finalità di dare una esaustiva applicazione della legge 42/2009, considerata un’ottima legge. Si pone, tuttavia, la

domanda se i fabbisogni standard abbiano o meno inciso in direzione dell'efficientamento della spesa, manifestando dei dubbi sull'effettiva correlazione tra fabbisogni standard ed efficientamento.

Il dott. Bilardo riconduce gran parte della situazione di disagio finanziario dei Comuni alla particolare dinamica del mancato conseguimento dei risparmi legislativamente auspicati; in particolare, se, da un lato, i Comuni non hanno conseguito i risparmi previsti, dall'altro, lo Stato ha comunque sottratto loro le corrispondenti risorse, con le varie manovre di finanza pubblica. Tuttavia, volendo rimanere al dato finanziario, dai dati a disposizione è emersa una diminuzione della spesa corrente per le sole Province mentre per i Comuni ciò non è avvenuto. In conclusione, il dott. Bilardo auspica la migliore applicazione della legge 42 anche con riferimento al fondo perequativo verticale, ma al momento ritiene che l'unica possibilità per i Comuni sia quella di utilizzare al meglio le risorse a disposizione del comparto.

La dott.ssa Nicotra interviene affermando che non si può applicare la legge 42 a seconda delle convenienze e che la stessa CTFS è chiamata anche a fare il punto della situazione in termini di disapplicazione sostanziale della norma in questione. Aggiunge di condividere le premesse dell'intervento del dott. Bilardo ma non le conclusioni.

Il dott. Aprile, nel riassumere i lavori della giornata, ribadisce la necessità che la CTFS rimanga concentrata essenzialmente sull'analisi tecnica dell'applicazione della normativa, ritenendo le valutazioni che esulano dall'ambito tecnico di competenza più strettamente politica. Infine, invita SOSE a far pervenire le slide presentate nel corso dell'odierna riunione in Segreteria e quest'ultima a provvedere alla diffusione a tutti i componenti della CTFS del materiale in parola, ringraziando quindi tutti i presenti per la partecipazione.

La seduta è tolta alle ore 11,37