

COMMISSIONE TECNICA PER I FABBISOGNI STANDARD

VERBALE N.33

Il giorno 24 del mese di settembre dell'anno 2018 alle ore 12,15 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, 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 e dott. Salvatore Bilardo (MEF RGS), dott.ssa Maria Teresa Monteduro (MEF Dip. Finanze) e dott. Andrea Ferri (IFEL). Sono presenti i seguenti membri supplenti: dott. Massimo Tatarelli (MIN. Interno) e dott. Gerolamo Giungato (ISTAT). Sono altresì presenti i seguenti esperti esterni: dott. Cesare Vignocchi (IFEL), dott.ssa Cristina Equizzi e dott. Francesco Porcelli per SOSE. Sono presenti, inoltre, il dott. Costanzo D'Ascenzo, la dott.ssa Sonia Caffù, la dott.ssa Antonietta Fortini e la dott.ssa Anna Maria Ustino (MEF RGS).

Assume la presidenza il dott. Rocco Aprile che apre la seduta verificando il numero legale ai sensi dell'art. 3, comma 3 del Regolamento della CTFS; il primo punto all'Ordine del giorno prevede l'approvazione dei verbali 31 e 32 della CTFS e, in merito, il dott. Aprile sottolinea in particolare l'importanza della condivisione del verbale n. 32 del 12 settembre 2018 il quale dà conto dell'approvazione, all'unanimità, dell'aggiornamento a metodologia invariata dei fabbisogni standard comunali, che deve essere allegato al DPCM di adozione. Appurata la presenza di 6 membri su 10 (4 effettivi e 2 supplenti), il dott. Aprile mette ai voti il primo punto all'OdG che viene approvato all'unanimità.

Passando al secondo punto all'OdG il dott. Aprile fa presente che, su richiesta del dott. Ferri, sono state apportate al verbale n. 30, già approvato dalla CTFS nella seduta del 12 settembre u.s., delle modifiche di carattere essenzialmente formale, comunicate ma non recepite nella versione precedente del verbale, che vengono esplicitate ai presenti. Anche questo secondo punto viene approvato all'unanimità.

Proseguendo i lavori, il dott. Aprile passa al terzo punto "varie ed eventuali", esprimendo innanzi tutto l'auspicio che venga presto nominato il nuovo Presidente della CTFS così da porre fine alla fase di "limitata operatività" della Commissione stessa. Ribadisce la necessità di proseguire nell'attività di ordinaria amministrazione, ricordando che qualunque decisione presa dalla CTFS in questa fase potrebbe non essere considerata vincolante dal nuovo Presidente; manifesta, quindi, ampia disponibilità per qualunque iniziativa circoscritta all'ambito tecnico, compresi approfondimenti tecnici su tematiche ritenute di interesse dai membri della CTFS. In merito, passa la parola al dott. Porcelli il quale fa presente che SOSE, terminata l'attività istituzionale relativa all'aggiornamento della base dati dei fabbisogni standard a metodologia invariata, sta iniziando l'attività di studio propedeutica all'evoluzione metodologica che si prospetta per i prossimi anni aggiungendo che, al momento, il primo tema che SOSE propone di approfondire riguarda la funzione di costo dei Rifiuti, il cui modello va messo sotto osservazione per poter applicare oltre agli stimatori panel anche una revisione della struttura della funzione di costo e delle variabili determinanti.

Il Dott. Porcelli richiama l'attenzione della Commissione sulla necessità di aprire il tavolo tecnico di confronto con IFEL con l'obiettivo di poter arrivare, entro fine anno, alla condivisione di un percorso metodologico che porti all'approvazione da parte della Commissione di un nuovo modello di funzione di costo per la funzione rifiuti prima degli altri servizi, in considerazione dell'utilizzo delle risultanze dei fabbisogni standard che i comuni devono fare per la determinazione della TARI ai sensi del comma 653

della Legge 147 del 2013. A tale riguardo, il dott. Porcelli chiede indicazioni sulle tempistiche degli incontri tecnici che la CTFS intende programmare, così da predisporre in tempo utile il materiale necessario agli approfondimenti richiesti. Per quanto riguarda le altre funzioni, il dott. Porcelli fa presente che si sta lavorando con IFEL al nuovo questionario FC40U per la rilevazione dei dati riferiti all'annualità 2017, adempimento che rientra nell'attività di ordinaria amministrazione. L'invio del questionario ai comuni è previsto tra la fine ottobre e l'inizio novembre. In generale sul fronte banca dati il dott. Porcelli informa la Commissione che SOSE, a partire dal 2019, inizierà la costruzione di una banca dati con struttura panel propedeutica ad una stima che guardi ad una struttura pluriennale per tutte le funzioni fondamentali, in modo da poter superare i modelli di stima delle funzioni di costo e di spesa che hanno come riferimento un solo anno. Queste sono le proposte di SOSE alla CTFS come sviluppo tecnico per i comuni per i prossimi mesi, mentre per quanto riguarda le Province e le Città Metropolitane ricorda che è iniziata una attività di analisi e studio per l'evoluzione dei modelli di stima dei fabbisogni standard con il gruppo di lavoro tecnico specifico. Da ultimo, il dott. Porcelli richiama l'attenzione della Commissione sul tema dei fabbisogni standard regionali per le funzioni diverse dalla "Totale della salute" per i quali, entro fine anno, è prevista la consegna dei risultati. Al riguardo si chiede alla Commissione se intende introdurre modifiche a tale programma di lavoro.

Interviene la dott.ssa Monteduro osservando che, su quest'ultimo punto, potrebbe essere importante, anche alla luce dell'intesa del precedente Governo sul federalismo differenziato, avere contezza dei fabbisogni standard regionali.

Il dott. Bilardo evidenzia che l'attività che si sta svolgendo nel gruppo di lavoro "Province" costituisce di fatto, per l'esiguità del numero degli enti osservati, una palestra per la concreta attuazione della legge 42/2009. Per quanto riguarda i fabbisogni regionali, il dott. Bilardo ricorda che l'intesa richiamata dalla dott.ssa Monteduro non costituisce, sotto il profilo formale, l'intesa prevista dall'art. 116 della Costituzione, trattandosi, piuttosto, di un accordo politico, tant'è che lo stesso MEF RGS non era stato coinvolto; in base a quell'accordo, i fabbisogni standard delle regioni sarebbero dovuti partire dopo 5 anni, superando la spesa storica. Un ragionamento sui fabbisogni standard regionali sarebbe opportuno, in quanto, ad avviso del dott. Bilardo, si tratta di un tema che la Commissione dovrà affrontare anche in considerazione della circostanza che ciò è richiesto dalla legislazione vigente. Ricorda che un lavoro sui fabbisogni standard regionali era stato già intrapreso da SOSE e chiede notizie in merito al dott. Porcelli.

Il dott. Porcelli conferma ma fa presente che il lavoro non è stato portato a termine, sono stati acquisiti i bilanci regionali utilizzando l'archivio COPAFF fino al 2015 e poi si è proceduto all'acquisizione di alcune informazioni aggiuntive somministrando una sorta di questionario "leggero" alle regioni stesse, al fine di chiarire punti su cui erano emersi dubbi, come ad esempio la corretta ripartizione della spesa sociale distinta da quella sanitaria. Il dott. Porcelli fa presente che attualmente SOSE sta mettendo insieme tutte le informazioni raccolte per mettere a punto una prima proposta di modello di stima della spesa standard o del fabbisogno inteso in senso più generale, con l'idea di presentare questi risultati entro la fine dell'anno, in modo da avere una prima analisi della spesa delle regioni diversa da quella sanitaria.

Il dott. Aprile interviene rappresentando l'opportunità di calendarizzare una riunione a novembre sui fabbisogni regionali in modo da addivenire per la fine dell'anno ad un prodotto condiviso ma, nel contempo, chiede di avere un'illustrazione sulla banca dati pluriennale cui si è fatto cenno.

Il dott. Porcelli fa presente che tale banca dati pluriennale relativa ai comuni non è stata ancora predisposta e che sarebbe utile ragionare dal punto di vista tecnico su come impostarla sebbene SOSE abbia già delle idee in merito; ad esempio, gli anni di riferimento dovrebbero andare almeno dal 2013 al

2016, sebbene la struttura ottimale dovrebbe partire dal 2010. Vi sono, però, delle problematiche nell'acquisizione dei primi anni per ragioni di omogeneità e confrontabilità dei dati in considerazione del metodo di rilevazione della spesa storica che è mutato affinandosi con la costruzione del questionario unico a partire dall'annualità 2013.

Il dott. Aprile chiede quando SOSE potrebbe essere pronta ad illustrare una prima stesura del lavoro fin qui svolto sui fabbisogni standard regionali e il dott. Porcelli risponde che sarebbe possibile una illustrazione generale del percorso che si sta seguendo anche nelle prossime settimane.

Il dott. Ferri interviene evidenziando che gli sembra singolare una calendarizzazione così diligente su un argomento relativamente secondario come i fabbisogni standard sulle attività residuali delle regioni, in quanto l'analisi non riguarda, come è noto, il grosso delle spese regionali legato alla Sanità. Ancora più singolare gli sembra il fatto che non ci si preoccupi di dare attuazione ad un obbligo legislativo quale quello della relazione biennale sull'attività svolta dalla CTFS (art.1, comma 883 L.205/2017), adducendo come giustificazione la mancata nomina del nuovo presidente. Rispetto ai fabbisogni delle province e città metropolitane il dott. Ferri ritiene che si debba fare tabula rasa della spesa storica ripartendo da zero perché è cambiato tutto e non è possibile stimare i fabbisogni sulla base di spese storiche poco rappresentative per la generalità degli enti e in particolare per le città metropolitane per le quali si pone il compito di valutare gli oneri derivanti dalle nuove funzioni di coordinamento e programmazione introdotte dalla legge 56/2014. Per quanto riguarda i Rifiuti il dott. Ferri concorda sulla opportunità di sviluppare le stime di fabbisogno con specifico riferimento all'utilizzo delle "risultanze dei fabbisogni standard" da parte dei comuni in fase di determinazione dei costi del servizio (co. 653, l. stabilità 2013), valutando la fattibilità di un modello evolutivo distinto da quello "a metodologia invariata" recentemente approvato dalla Commissione. Tuttavia, per il dott. Ferri tutto ciò viene in seconda linea rispetto alla necessità di provvedere alla stesura della relazione biennale.

Il dott. Bilardo si dice sorpreso dell'intervento del dott. Ferri e ricorda che i fabbisogni delle regioni sono previsti dalla legge; per quanto riguarda invece i fabbisogni delle province e città metropolitane, ricorda che anche lui ha utilizzato, non a caso, il termine "resettare", avendo ben presenti le implicazioni anche contabili del nuovo assetto di questi enti, come ad esempio le grosse problematiche di cassa prima che di competenza che suggeriscono senz'altro di non fare riferimento alla spesa storica e ripartire da zero. Tuttavia l'operazione non può che essere a risorse date in quanto, come RGS, occorre sempre tenere presente l'aspetto delle coperture finanziarie. Per quanto concerne la relazione biennale ex art. 1, comma 883, L.205/2017, il dott. Bilardo ricorda che si era deciso di procedere con percorsi di tipo tecnico che, comunque, a prescindere dalla presenza del Presidente, devono essere alla base delle scelte politiche riguardanti il limite cui tendere per la perequazione; in merito, il dott. Bilardo ribadisce quanto detto in precedenti riunioni, ossia che il tema è particolarmente delicato in quanto l'elemento politico è determinante per le scelte, tuttavia la Commissione tecnica è chiamata a rappresentare i vari scenari al fine di favorire la scelta più consapevole circa il limite cui spingere la perequazione. La CTFS aveva individuato un indice per la relazione biennale e si era anche ipotizzata una ripartizione dei lavori in base alle competenze tecniche dei membri, si doveva quindi procedere ad individuare per ogni capitolo della relazione chi faceva cosa, discutendone poi tutti insieme.

Il dott. Aprile interviene confermando la massima disponibilità a lavorare con impegno ma sempre rimanendo in un ambito operativo prettamente tecnico, non ritenendo di poter assumere impegni che il nuovo Presidente della CTFS potrebbe non condividere; tale orientamento vale anche per la relazione biennale, sulla quale ritiene che si possa tranquillamente lavorare considerato che la stessa ha certamente

anche un contenuto tecnico (l'impostazione, la struttura dei capitoli, le modalità di esposizione). Il dott. Aprile osserva che il lavoro potrebbe in teoria anche essere recepito in toto dal nuovo Presidente e che l'inerzia della Commissione sulla relazione sarebbe censurabile per quanto concerne il profilo tecnico della stessa, pertanto ritiene opportuno procedere con il massimo impegno ma anche con la consapevolezza che tutto potrebbe essere rimesso in discussione. Chiede, quindi, ai presenti una proposta ai fini della calendarizzazione dei lavori della CTFS con riferimento ai punti toccati nella riunione odierna - ivi compresa la relazione biennale, pensando di effettuare ancora tre-quattro riunioni entro il 31 dicembre. Ciò in quanto gli argomenti da trattare sono impegnativi, ad esempio i fabbisogni regionali sono previsti dalla normativa vigente e, anche se non si useranno, la mancata individuazione degli stessi costituirebbe un inadempimento della CTFS, poiché gli enti non avrebbero la possibilità di utilizzare anche questa opzione come previsto, invece, dalla legge.

Interviene il dott. Porcelli suggerendo che, per quanto concerne i fabbisogni comunali, la priorità potrebbe essere data all'approfondimento sui Rifiuti e subito dopo si potrebbe prevedere di affrontare le questioni tecniche relative alla costruzione della banca dati pluriennale di tutte le funzioni fondamentali.

Il dott. Ferri ritorna sulla relazione biennale, rilevando che tale adempimento ha forte contenuto tecnico e che le implicazioni politiche (ad esempio le scelte effettuate sulla perequazione o da prospettare in relazione alla legge 42/2009) possono essere delineate in termini alternativi, costituendo così un contributo utile a supporto di qualsiasi decisione si voglia prendere in sede politica.

Il dott. Bilardo propone di definire data e ordine del giorno della prossima riunione della CTFS, così da ragionare sui fatti.

Il dott. Porcelli fa presente che SOSE non ha alcun compito diretto sulla relazione ma si dice disponibile a fornire un contributo ove ritenuto utile e richiesto dalla CTFS. Per la prossima riunione prospetta la possibilità di poter presentare un quadro generale delle attività in corso che tocchi innanzi tutto i fabbisogni comunali relativi al comparto rifiuti e descriva lo stato dell'arte dei lavori relativi ai fabbisogni regionali.

Il dott. Aprile rappresenta l'opportunità di non portare troppi argomenti sul tavolo e quindi propone di tralasciare la piattaforma pluriennale; dopo un breve confronto, viene stabilito che la prossima riunione avrà luogo il giorno 9 ottobre e si stabilisce di inserire all'ordine del giorno lo stato di avanzamento della relazione biennale ex art. 1, comma 883, della L. 205/2017, nonché l'informativa di SOSE sui fabbisogni standard comunali e regionali. Il dott. Aprile chiede se vi sono contributi già pronti o in corso di predisposizione e, in merito, dà indicazione di farli circolare appena possibile tra i membri della Commissione tecnica per il tramite della Segreteria, così che possano essere valutati in tempo utile al fine di rendere proficua ed efficace la discussione sullo stato di avanzamento delle Relazione che verrà posta all'OdG della prossima riunione.

Il presidente conclude la riunione sollecitando nuovamente tutti i membri della CTFS a fornire quanto prima i rispettivi contributi, ribadendo che non ci sarà alcuna sottovalutazione della relazione e che si procederà con il massimo impegno, nell'intento di fare un ottimo lavoro dal punto di vista tecnico.

La seduta è tolta alle ore 13,05.