

COMMISSIONE TECNICA PER I FABBISOGNI STANDARD

VERBALE N.4

Il giorno 13 del mese di aprile dell'anno 2016 alle ore 10,20 presso la sala del Parlamentino 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 i seguenti membri effettivi della Commissione Tecnica: Prof. Luigi Marattin (Presidente, designato dal Presidente del Consiglio dei Ministri) dott. Rocco Aprile, dott. Salvatore Bilardo e dott.ssa Maria Teresa Monteduro (MEF), dott. Piero Antonelli (UPI), dott. Andrea Ferri (IFEL), dott.ssa Veronica Nicotra (ANCI).. Sono presenti i seguenti membri supplenti: dott.ssa Francesca Gagliarducci (PCM Affari Regionali), dott. Gerolamo Giungato (ISTAT), dott.ssa Luisa Gottardi (UPI), dott. Massimo Zeppieri (MEF), dott. Massimo Tatarelli (Ministero Interno), dott.ssa Minzyuk Larysa (IFEL) ; sono altresì presenti il dott. Cesare Vignocchi (IFEL), il dott. Marco Stradiotto, il dott. Francesco Porcelli la dott.ssa Cristina Equizzi, la dott.ssa Carolina Raiola e la dott.ssa Claudia Settimi (SOSE) e la dott.ssa Sonia Caffù, il dott. Costanzo D'Ascenzo e la dott.ssa Anna Maria Ustino (MEF).

Apri la seduta il Presidente della Commissione tecnica, prof. Marattin, che richiama il verbale n. 3 del 15 marzo 2016, già comunicato ai presenti, che lo approvano.

Il Presidente ricorda che, dopo aver approvato i nuovi fabbisogni standard relativi ai Comuni, oggi la Commissione tecnica inizia i lavori riguardanti i fabbisogni standard delle Province e le città metropolitane, un fronte non facile e molto complesso, anche perché presenta criticità nettamente superiori a quelle dei Comuni. IL Presidente prosegue spiegando che, analogamente a quanto avvenuto per l'aggiornamento dei fabbisogni standard dei Comuni, anche per le Province e Città metropolitane la prima seduta della Commissione tecnica sarà dedicata all'esposizione dello stato dell'arte, e a tal proposito dà la parola al dott. Porcelli di SOSE perché illustri nel modo più completo possibile la situazione base di partenza su cui lavorare.

Il dott. Porcelli inizia la sua esposizione ricordando che la legge del 7 aprile 2014, n.56, ha modificato sensibilmente le funzioni fondamentali delle Province, pertanto le note metodologiche approvate dalla Copaff debbono essere modificate in base all'evoluzione normativa in questione. Il dott. Porcelli, commentando le slides proiettate, spiega che si parte da una metodologia analoga a quella dei Comuni ma semplificata, considerato che per le Province non esistono forme di gestione associata come invece accade per i Comuni e anche per esse la base dati di partenza adottata comprende sia fonti ufficiali (ISTAT e Ministero dell'Interno) sia informazioni raccolte attraverso i questionari realizzati da SOSE in collaborazione con UPI. Rispetto ai comuni, inoltre, viene altresì utilizzato lo stesso modello di regressione lineare usato anche per i Comuni. Il dott. Porcelli prosegue affermando che come per i comuni anche per le province la popolazione è la variabile driver principale, diversamente dai Comuni, però, dove le variabili erano 122 per le Province sono molte di meno, e possono essere rappresentate tutte in una sola slide. Anche per le Province vi sono dei coefficienti di riparto dei fabbisogni standard ottenuti con metodologia identica a quella dei Comuni, per cui ad ogni Provincia corrisponde in conclusione un coefficiente di riparto finale. A fine 2013 la Copaff ha approvato i coefficienti delle Province, ma la citata Legge 56/2014 ha rivisto e ridotto le funzioni fondamentali di tali Enti, ad esempio l'istruzione pubblica non comprende più la

formazione professionale. Peraltro, sono stati creati due gruppi di enti, le Città Metropolitane e gli Enti di area vasta, ai quali sono stati attribuiti rispettivamente il 70% e il 50% delle funzioni generali.

Non entreranno più nel calcolo dei fabbisogni standard le seguenti funzioni: la formazione professionale, il mercato del lavoro e la polizia provinciale, per tutte le 86 Province delle Regioni a Statuto ordinario. La slide più importante per ogni funzione è quella che comprende sia i risultati di stima che il meccanismo di calcolo del fabbisogno (In merito al servizio di istruzione il driver principale è rappresentato dal numero di scuole secondarie di secondo grado, invece tra le altre principali determinanti del fabbisogno standard si possono elencare il numero di alunni con disabilità).

Il dott. Porcelli prosegue illustrando e commentando tutte le slides proiettate e, alla fine dell'esposizione, il prof. Marattin lo ringrazia e invita i presenti a intervenire, ponendo eventuali quesiti o esponendo le proprie considerazioni.

Interviene il dott. Ferri, chiedendo in che modo sia stata aggiornata la base dati di riferimento.

Il dott. Porcelli risponde che tutte le stime sono riferite all'anno 2012 ma sono state aggiornate tutte le variabili all'ultima annualità disponibile, le schede sono quelle del 2014 e non del 2012, tutto è stato aggiornato all'ultima data disponibile. La spesa storica di riferimento è a spesa storica del 2012 riclassificata attraverso il questionario.

Il dott. Antonelli interviene osservando che, rispetto ai fabbisogni standard dell'anno precedente, nota una differenza di circa 300 mln.

Il dott. Porcelli spiega che la riduzione dipende esclusivamente dal fatto che gli interessi passivi del 2014 sono più bassi rispetto a quelli del 2013. Invece, la spesa benchmark al netto degli interessi risulta superiore a quella dello scorso anno..

Il dott. Antonelli replica affermando che è complicato ragionare di fabbisogni standard in una fase in cui la spesa per determinati servizi ai cittadini fa capo a due enti invece che ad uno (prima le Province adesso le Città metropolitane e gli Enti di Area vasta) e che questo percorso di trasformazione si sta applicando adottando soltanto le variabili in diminuzione. Il dott. Antonelli prosegue sostenendo che la spesa degli enti risente inevitabilmente delle manovre finanziarie degli ultimi anni, sostanzialmente di tagli che si sono inevitabilmente riverberati sulla spesa storica, ma questo può essere considerato un efficientamento o si tratta di un semplice taglio? Il servizio da erogare rimane (Istruzione, manutenzione stradale, etc.) e quindi l'obiettivo deve essere quello di puntare al costo standard e non al fabbisogno standard, cioè farlo evolvere; ad es. sul costo dei servizi generali la variabile immobilizzazioni materiali non appare particolarmente significativa.

Il prof. Marattin chiarisce che il problema dei tagli è già stato affrontato trattando i fabbisogni standard dei Comuni, e in quell'occasione venne puntualizzato che il compito affidato dalla normativa alla Commissione tecnica per i fabbisogni standard è, per l'appunto, l'individuazione dei fabbisogni standard, altri tavoli si interesseranno delle tematiche connesse ai tagli, sebbene possa tornare utile discutere anche in questa sede, così ben rappresentata, dei vari problemi e delle implicazioni connesse ai fabbisogni stessi.

Il dott. Porcelli fa notare che in realtà la spesa è aumentata, e che nella nuova metodologia proposta si è tentato di unificare i due concetti di costo standard e di fabbisogno standard..

Il dott. Ferri interviene osservando che, a suo parere, il 10% sia una previsione insufficiente per una corretta manutenzione delle strade, ma il dott. Porcelli replica che tale stima non è un valore ottimale identificato da SOSE, bensì è solo il livello di manutenzione compatibile con l'attuale livello di spesa storica sulla base del costo standard stimato per km. Si tratta quindi di un dato di fatto e non di un benchmark.

Il dott. Aprile osserva che se la finalità della determinazione dei fabbisogni standard è quella della semplice individuazione di coefficienti per il riparto di un dato livello di finanziamento, allora costo medio e costo minimo possano risultare sostanzialmente equivalenti. Se, viceversa, la determinazione dei fabbisogni standard è finalizzata a stimare le risorse necessarie al finanziamento dei costi standard, cioè dei costi di produzione dei servizi riferiti alle funzioni assegnate in condizioni di efficienza ed efficacia rispetto ai risultati attesi, la metodologia del costo minimo, per come rappresentata, non sembra adeguata. Sarebbe preferibile, invece, un approccio basato su una sorta di cluster analysis in cui si identificano, sulla base di opportuni indicatori, gli Enti più efficienti fra quelli che soddisfano gli standard qualitativi e quantitativi attesi. Ciò consentirebbe di valutare effettivamente la sostenibilità degli efficientamenti senza compromettere l'erogazione dei servizi. Sul piano tecnico, il dott. Aprile nota una forte variabilità fra enti, con riferimento alle diverse funzioni, che potrebbe dipendere da fattori contingenti relativi all'anno di riferimento. Quindi la scelta di prendere in considerazione un solo anno potrebbe essere un limite.

La dott.ssa Nicotra osserva che la riforma delle Province ha comportato delle sensibili modifiche per quanto concerne le funzioni fondamentali e l'ANCI si aspettava che a tali modifiche seguisse un corrispondente adeguamento nel calcolo dei fabbisogni, ma sulle Città metropolitane la modifica è stata molto marginale, pertanto chiede al Presidente che venga previsto un calcolo che tenga conto di tutte le funzioni affidate alle Città metropolitane.

Il dott. Ferri lamenta che lavorando sulle Città metropolitane, si è cercata una situazione ideale, cioè in grado di assorbire i tagli decisi nel 2015, dunque si è fatto un lavoro molto contingente, che puntava a tale obiettivo politico, interpretando i fabbisogni standard come funzionali ai tagli, e costruendo, anche se in buona fede, uno schema che giustificasse i tagli; occorre, invece, pensare un assetto dei fabbisogni standard che tenga conto delle funzioni e dei dati di cui possiamo disporre e non si concretizzi più nella mera adozione di metodi quantilici finalizzati a giustificare una diminuzione delle risorse da assegnare.

Il dott. Bilardo interviene ricordando che, in linea con ANCI ed UPI, è già stato sottolineato il tema della sostenibilità dei tagli, e chiede a SOSE un maggior dettaglio delle funzioni prima e dopo la legge 56/2014, sottolineando come, al fine di comprendere meglio, si rende necessario chiarire in cosa si esplica realmente una determinata attività, ad es. il trasporto, prima e dopo la legge 56, evidenziando se è cambiato qualcosa o no, e così anche per le altre funzioni. Nel dettaglio, cosa si sta valutando esattamente? Le Province stanno forse sostenendo spese che il Legislatore voleva che non sostenessero più? Che tipo di funzioni devono esercitare esattamente? La legge 56 ha davvero cambiato le cose o no?

Il dott. Stradiotto osserva che la discussione è molto condizionata dai tagli, ma in ogni caso va ricordato che i fabbisogni standard non possono superare la spesa storica, se mai dovrebbero essere inferiori. Le città metropolitane hanno, in base alla normativa, funzioni in più e quindi è stato riconosciuto loro un maggior fabbisogno. Affermare che la manutenzione stradale è al 10% significa che almeno ogni 10 anni viene effettuata la completa manutenzione delle strade. Significa che il fabbisogno stimato permette il rifacimento del manto d'usura di tutte le strade gestite dalle province e dalle città metropolitane almeno ogni 10 anni e il mantenimento della segnaletica orizzontale e verticale a regola d'arte.

Il prof Marattin conclude proponendo ai componenti della Commissione tecnica di veicolare le proprie proposte e osservazioni alla Segreteria IGEPA così come le relative risposte della SOSE, facendo circolare il tutto e condividendo il materiale, al fine di pervenire all'approvazione dei fabbisogni standard nel corso della prossima riunione, che viene fissata per il giorno 26 aprile.

IFEL e ANCI chiedono a SOSE di integrare gli aspetti tecnici.

La seduta è tolta alle ore 12,00.