

COMMISSIONE TECNICA PER I FABBISOGNI STANDARD

VERBALE N. 24

Il giorno 3 del mese di agosto dell'anno 2017 alle ore 15,00 presso la sala 0222 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: prof. Luigi Marattin (Presidente, PCM), dott. Salvatore Bilardo (MEF RGS), dott. Andrea Ferri (IFEL) e dott. Giancarlo Verde (MIN).

Sono presenti i seguenti membri supplenti: dott.ssa Luisa Gottardi (UPI), dott.ssa Larysa Minzyuk (IFEL), dott. Marco Manzo (MEF dipartimento delle finanze), dott. Massimo Tatarelli (MIN), dott. Massimo Zeppieri (MEF RGS).

Sono altresì presenti i seguenti esperti esterni: dott. Francesco Porcelli, dott. Marco Stradiotto, dott. Dispotico Roberto, dott.ssa Claudia Settimi, dott. Paolo Mazzeo, dott. Marco Mastracci, dott.ssa Antonella Evangelista, dott.ssa Elisa Fusco, dott.ssa Giovanna Di Ielsi, dott.ssa Carolina Raiola per SOSE e dott. Cesare Vignocchi (IFEL).

Sono presenti inoltre la dott.ssa Sonia Caffù e la dott.ssa Alessandra Zanchi (MEF RGS).

Il Prof. Luigi Marattin apre i lavori e, dopo aver evaso il primo punto all'ordine del giorno con l'approvazione del verbale della seduta precedente, introduce la presentazione dei risultati finali dell'aggiornamento a metodologie invariate dei fabbisogni standard dei Comuni delle Province e delle Città metropolitane. Passa, poi, la parola al dott. Stradiotto.

Il dott. Stradiotto dopo una breve presentazione dei colleghi che hanno lavorato alla realizzazione dell'aggiornamento dei fabbisogni standard dei Comuni delle Province e delle Città metropolitane a metodologie invariate, sottolinea l'importanza della collaborazione avuta con IFEL e la possibilità, in questo mese di agosto, di effettuare ulteriori controlli sui risultati scaturiti dall'analisi. Ricorda, inoltre, che la data di approvazione da parte della Commissione è prevista per il 13 settembre 2017. Passa, poi, la parola al dott. Porcelli per l'esposizione, nel dettaglio, dell'aggiornamento a metodologie invariate dei fabbisogni standard dei Comuni. Per quanto riguarda la presentazione dell'aggiornamento dei fabbisogni standard delle Province e delle Città Metropolitane a metodologie invariate seguirà l'intervento dalla dott.ssa Claudia Settimi.

Il dott. Porcelli, inizia la sua esposizione con una slide riassuntiva del percorso seguito dall'approvazione in CTFS della metodologia di calcolo vigente (13/9/2016 per i Comuni e 3/5/2016 per le Province e città metropolitane) ad oggi, ricordando che è stata fissata per il 13/9/2017 l'esame e l'approvazione delle note metodologiche. Aggiorna poi la Commissione sul tasso di rispondenza ai questionari che per le Province e le Città Metropolitane ha raggiunto il 100% e per i Comuni l'85%. Ricorda inoltre che i Comuni potranno modificare i dati inviati con i suddetti questionari chiedendo una riapertura degli stessi entro il 23/8, tali questionari verranno richiusi improrogabilmente il 30/8. L'invio della nota metodologica alla CTFS è prevista per l'8 settembre p.v.

Il Dott. Porcelli fa presente che quanto verrà presentato rappresenta il contenuto della nota metodologica in corso di preparazione. In particolare si procede con l'illustrazione dell'andamento del fabbisogno standard attuale (2015) rispetto a quello del 2013, analizzando le singole funzioni, nonché l'impatto che le singole variabili hanno avuto sui risultati. Tali variabili sono state divise in due gruppi, il gruppo client rappresentato dalle variabili principali (popolazione, tonnellate di rifiuti, iscrizioni asilo nido, bambini in età scolastica, ecc.) e l'altro, ovviamente più numeroso (60 circa), su cui viene stimata l'elasticità delle variabili rispetto ai fabbisogni standard per capire quali hanno maggior impatto sulla determinazione degli stessi. L'esposizione prosegue con l'analisi della prima funzione, la gestione dei rifiuti che incide per il 25% ed ha avuto un incremento del 1.84% rispetto all'impatto sui fabbisogni standard 2013; il grafico che rappresenta sulle ascisse i Comuni in ordine crescente rispetto alla popolazione e sulle ordinate euro per abitante mostra come il fabbisogno standard 2013 sia molto vicino al fabbisogno standard 2015. Le variabili che hanno subito variazioni rilevanti sono essenzialmente tre: tonnellate totali di rifiuti, raccolta differenziata e prezzo medio della benzina. Queste due ultime variabili, nonostante siano cambiate dal 2013 al 2015 registrando rispettivamente un aumento e una riduzione, non generano un impatto significativo sul fabbisogno in quanto la loro variazione è sostanzialmente omogenea tra i Comuni.

Il dott. Porcelli esamina la seconda funzione, l'amministrazione generale che incide per il 20% sui fabbisogni standard ed ha avuto un incremento del 0,69%, anche qui gli andamenti dei fabbisogni sono sovrapponibili; le variabili che più incidono sono il calo del costo medio di lavoro e il calo del livello delle locazioni immobiliari ad uso ufficio. Si sottolinea come le due variabili in parola hanno un impatto maggiore sui fabbisogni standard dei Comuni grandi.

Il dott. Porcelli passa poi all'analisi del sociale che incide per il 13,8% ed ha avuto un incremento rispetto al 2013 del 2,19%, guardando il grafico si evince chiaramente che l'incremento maggiore è rilevato nei Comuni più grandi; le linee dei due fabbisogni seguono comunque lo stesso andamento quasi ad appiattirsi una su l'altra.

Interviene il dott. Vignocchi per precisare che la media mobile incide molto sulla forte sovrapponibilità dei risultati. Il dott. Porcelli replica che la media mobile è molto stretta, con un passo di 66 Comuni pari all'1%, e che quindi risulta esplicativa dell'andamento del fabbisogno e conclude sottolineando che una rappresentazione grafica senza nessuna forma di aggregazione non avrebbe consentito alcuna forma di analisi.

Il dott. Porcelli riprende l'esposizione e mostra la tabella esplicativa delle variabili determinanti ponendo l'attenzione sull'aumento dal 2013 al 2015 dell'incidenza % della popolazione anziana sul totale della popolazione residente e sul calo del livello delle locazioni immobiliari di ufficio.

Interviene il Prof. Marattin notando che questa è la prima funzione in cui il cambiamento del fabbisogno non è spiegato dal cambiamento della popolazione, in particolare nei Comuni grandi il fatto che il fabbisogno 2015 è più basso di quello 2013 va di pari passo con il fatto che invece la popolazione è aumentata.

Il dott. Porcelli conferma e chiarisce che il cambiamento delle altre variabili ha prodotto il suddetto calo ponendo l'accento sulle variabili che identificano la tipologia dei servizi offerti nella funzione sociale. Passa quindi ad analizzare la funzione territorio e viabilità che ha un peso del 13,6% e ha avuto un incremento dello 0,42%; dalla tabella esplicativa delle variabili si nota un forte aumento dei punti luce per abitante che però in termini relativi non impattano in maniera determinate sul calcolo dei fabbisogni standard, un importante impatto invece è dato dagli stalli per sosta a pagamento per abitante soprattutto

per i Comuni nelle fasce di popolazione estreme. Passa quindi ad esaminare la funzione istruzione che impatta sul fabbisogno standard per il 13.3% ed ha avuto un decremento pari al 0.9%; al riguardo, evidenzia che il confronto tra il fabbisogno 2015 e il fabbisogno 2013 risente del decremento registrato nella popolazione tra i 3 e i 14 anni.

Il dott. Porcelli descrive poi la funzione polizia locale che ha un peso del 7% e un incremento negli anni presi in esame pari allo 0,54%. Dal grafico si nota un andamento diverso rispetto alle funzioni analizzate finora, in quanto sono i Comuni piccoli ad avere un incremento del fabbisogno; qui intervengono molte variabili, dalla tabella esplicativa si nota immediatamente l'incremento della polizia armata e della polizia notturna, ovviamente non meno importante l'aumento della spesa media per l'uso dei veicoli.

Infine il dott. Porcelli illustra il servizio di asili nido che ha un peso del 4% con un calo del 4,14% rispetto al 2013, osservando il grafico si nota che la sovrapposizione dei due fabbisogni è abbastanza buona e non si rilevano particolari variazioni tra le variabili della funzione, si può quindi concludere che la variazione del fabbisogno dipende essenzialmente dal numero di bambini che usufruiscono del servizio che tra il 2013 e il 2015 ha subito un calo del 6%.

In ultimo espone i risultati sul TPL che mostra avere un peso del 3% ma un incremento significativo dal 2013 al 2015 del 4,81%. La variabile che maggiormente ha determinato tale incremento, come evidenziato nella tabella, è stata la dummy che identifica la presenza di Km percorsi e/o passeggeri trasportati che è aumentata soprattutto nei Comuni piccoli.

Infine il dott. Porcelli mostra una slide riassuntiva di tutte le variazioni per funzione e fa notare come questo sia uno spaccato reale di come cambia il Paese, si evince chiaramente, a titolo esemplificativo l'invecchiamento della popolazione, la diminuzione di nascite (meno iscritti al nido) e gli effetti della crisi economica sul calo dei prezzi dei fattori produttivi (costo del lavoro e affitti). Si registrano, però, anche variazioni positive come l'aumento della raccolta differenziata e l'aumento dei servizi sociali tra cui l'intensificarsi del servizio di assistenza degli alunni con disabilità

Interviene il dott. Ferri sottolineando che, da quanto esposto, si nota come il costo del lavoro pubblico sia in calo mentre sale quello del lavoro privato.

Il Prof. Marattin ringrazia il dott. Porcelli per l'esposizione chiara ed esaustiva e dichiara aperta la discussione sul punto, chiedendo se ci sono domande o perplessità.

Prende la parola il dott. Ferri osservando che il quadro presentato va considerato nella sua fase preliminare in quanto ritiene necessari ulteriori controlli prima del rilascio definitivo dei dati soprattutto per ciò che riguarda alcuni andamenti degli asili nido. Coglie l'occasione per sottolineare la necessità di un approfondimento sul tema dei rifiuti, su un terreno ulteriore rispetto a quello fatto per l'analisi del fabbisogno, infatti su tale tema ci sono molte aspettative che oggi sono concretizzate in un comma di legge che dice che dal 2018 i Comuni devono "applicare i fabbisogni standard" nella quantificazione dei contratti per la gestione dei rifiuti. Tale norma, apparentemente molto semplice, in realtà rischia di risultare inapplicabile e di non risolvere i problemi legati alla differenza di costo di questo servizio nelle diverse aree geografiche del Paese. Conclude quindi sottolineando la necessità di una ripresa d'iniziativa da un punto di vista più analitico ed incentrata sui costi dei principali fattori del servizio rifiuti incentrata sul costo, mentre fino ad ora le regolamentazioni spot sull'argomento emanate dai ministeri competenti affrontano esclusivamente il profilo giuridico. L'obiettivo dovrebbe essere di fornire al complesso sistema di gestione dei rifiuti – una filiera operativa e di *governance* di cui i Comuni sono solo uno degli attori in gioco – alcuni

elementi di riferimento per la razionalizzazione e il contenimento dei costi, elementi che il calcolo attuale dei fabbisogni standard non è in grado di fornire, anche considerando che – ai fini della perequazione – i coefficienti di fabbisogno del servizio rifiuti sono doverosamente sterilizzati in quanto la relativa spesa è coperta da un corrispondente prelievo di scopo (Tari o tariffa puntuale).

Il Prof. Marattin conferma la data del 13 settembre pv. per l'approvazione da parte della CTFS della nota metodologica, ribadendo che eventuali problemi last minute devono essere comunicati da IFEL a SOSE in tempo utile per le eventuali modifiche.

Il dott. Stradiotto ribadisce che qualsiasi inesattezza rilevata verrà corretta, specificando chead eccezione per il servizio di asili nido, per il quale si è resa necessaria una piccola modifica, non prevede ulteriori modifiche da effettuare;evidenzia inoltre che all'interno di SOSE esistono figureincaricate del controllo della qualità dei dati e della nota metodologica che, insieme ai controlli effettuati da IFEL, garantiscono sulla bontà dei dati e delle procedure.

Passa la parola alla dott.ssa Claudia Settimi per la presentazione dell'aggiornamento della nota metodologica delle Province e città metropolitane.

La dott.ssa Settimi apre la presentazione premettendo che l'aggiornamento della nota metodologica per Province e Città metropolitane è stato svolto in modo analogo a quanto già descritto per i Comuni, ovvero provvedendo ad aggiornare all'ultima annualità disponibile tutte le variabili determinanti previste dai modelli approvati dalla CTFS in data 3 maggio 2016 e mantenendo inalterati i coefficienti dei modelli stessi. In particolare, la d.ssa Settimi ricorda che il tasso di rispondenza ai questionari per le Province e le Città metropolitane ha raggiunto il 100% e che sulla base di tale questionario sono state effettuate una serie di modifiche alla base dati, soprattutto relativamente alla funzioni Istruzione e Territorio. Passa quindi alla presentazione, nel dettaglio, delle slide relative alle cinque funzioni fondamentali previste dalla Legge 56/2014 per le Province e le Città metropolitane (Istruzione, Territorio, Ambiente, Funzioni generali, Trasporti).

Settimi prosegue evidenziando, in particolare, che ci sono state variazioni rilevanti nell'ambito della funzione territorio e ambiente, nel caso della funzione "Territorio" si tratta di modifiche dovute principalmente alla variazione del numero di km di strade, attualmente desunti dal questionario CP01U compilato dagli enti;aggiunge che su questo dato in particolare sono stati effettuati numerosi recall per tentare di correggere possibili incoerenze, sia con riferimento ad altri dati dello stesso questionario, sia rispetto a fonti dati esterni.

Per quanto riguarda la funzione "Ambiente", Settimi spiega che le principali modifiche sono dovute alla variazione delle informazioni sulla popolazione a rischio frane fornite dall'ISPRA. Sottolinea, inoltre, che per entrambe le funzioni "Istruzione" e "Territorio" sono stati effettuati dei test di robustezza del modello di stima, che hanno dato riscontro positivo e che possono essere messi a disposizione dei membri della Commissione nel caso in cui fosse ritenuto utile e necessario.

Inoltre, fa presente che per le "Funzioni generali" è stato effettuato un lavoro di integrazione dei dati mancanti relativi al valore delle immobilizzazioni materiali di terreni e fabbricati, evidenziando che tale integrazione ha determinato un aumento del peso del fabbisogno standard relativo alle "Funzioni generali" rispetto al complesso delle funzioni. Segnala altresì che a ciò vanno aggiunte le variazioni riferite alla funzione "Istruzione" derivanti principalmente dall'incremento del numero degli alunni disabili e delle superfici di edifici scolastici.

La dott.ssa Settimi chiude la presentazione richiamando l'attenzione della CTFS sulla necessità di armonizzare la norma che regola la determinazione dei fabbisogni standard (Dlgs 216/2010) e quella che definisce le funzioni per le province e le città metropolitane (Legge 56/2014). L'attenzione della Commissione viene richiamata, inoltre, sull'ipotesi di individuazione di un nuovo percorso metodologico, attualmente non previsto dal legislatore, finalizzato a standardizzare la spesa in conto capitale.

Il Prof. Marattin condivide l'opportunità di una revisione normativa al fine di adeguare le funzioni riferite ai fabbisogni standard alle funzioni delineate dalla Legge 56/2014 e rinvia a successive valutazioni la standardizzazione della spesa in conto capitale. Dichiarò, poi, aperta la discussione sul punto e chiede se ci sono domande o perplessità.

Al riguardo, il dott. Stradiotto evidenzia che i fabbisogni standard sono già allineati con la Legge 56/2014 ma che, tuttavia, occorrerebbe un copertura normativa che aggiorni le funzioni fondamentali previste dal D.lvo 216/2010 con quelle previste dalla legge 56/2014. Nella stima dei fabbisogni standard approvata dalla CTFS il 3 maggio dal punto di vista tecnico è già stato fatto un coordinamento tra le funzioni fondamentali previste dalla L. 56/2014 e quelle previste dal D. Lvo 216/2010 sarebbe auspicabile se vi fosse un recepimento anche di tipo normativo. Evidenzia inoltre che nel calcolo dei fabbisogni standard delle città metropolitane e delle province montane è stato anche considerato il "fabbisogno aggiuntivo", rispetto alle province, derivante dalle diverse funzioni assegnate e da una diversa dotazione di personale. Specifica che per la nuova funzione "Promozione e coordinamento dello sviluppo economico e sociale", assegnata dalla L. 56/2014 alle città metropolitane, non può essere definito un fabbisogno utilizzando lo stesso meccanismo usato per stimare il fabbisogno delle funzioni consolidate, per questa funzione sarà necessario prevedere un meccanismo specifico. Per quanto riguarda la spesa in conto capitale riferisce che i dati raccolti con il questionario CP01U mostrano che le risorse finanziarie, di parte capitale, utilizzate da province e città metropolitane per la manutenzione delle scuole e delle strade sono molto rilevanti è per questo che sarebbe auspicabile una standardizzazione anche di questa parte di spesa.

Interviene la dott.ssa Minzyuk evidenziando che nell'ambito della funzione Istruzione si rileva un incremento dei metri quadri dei plessi scolastici, a fronte di una diminuzione degli studenti. Invita, pertanto, SOSE ad effettuare una ulteriore verifica con i dati MIUR, contenuti nell'anagrafe dell'edilizia scolastica, oramai disponibili per la quasi totalità degli istituti scolastici.

La dott.ssa Luisa Gottardi sottolinea la rilevanza del problema della spesa in conto capitale evidenziando che la CTFS dovrebbe affrontarla prima possibile. Sottolinea e ribadisce la necessità di approfondire i lavori della Commissione al fine di elaborare una proposta di revisione normativa del dlgs 216/10 che tenga conto sia della necessità di introdurre la spesa in conto capitale nella metodologia, sia delle nuove funzioni declinate nella legge n. 56/14 per province e città metropolitane.

Il dott. Ferri sottolinea che per le Province e Città metropolitane l'approvazione formale presenta delle criticità senza un adeguamento alla nuova realtà, con particolare riferimento all'esigenza di estendere il calcolo dei fabbisogni alle nuove funzioni assegnate dalla legge 56/2014 alle Città metropolitane.

Su tale punto il Prof. Marattin, nonostante consideri la revisione normativa necessaria, evidenzia che la CTFS deve comunque lavorare a legislazione vigente. Il dott. Stradiotto precisa, inoltre, che i dati della nuova stima sono molto più robusti dei vecchi, che sul patrimonio è stato fatto un lavoro puntuale e che la nuova stima, comunque, non presenta variazioni rilevanti tra enti.

Il dott. Ferri sottolinea che la questione investimenti non è secondaria, anche perchè il forte razionamento di risorse subito dagli enti di area vasta negli ultimi anni ha determinato un calo delle risorse impiegate nelle manutenzioni, nonché comportamenti degli enti molto differenziati. Si sono così determinati effetti a macchia di leopardo negli equilibri finanziari con riflessi sui fabbisogni di investimento che dovrebbero essere tenuti sotto controllo anche nell'analisi dei fabbisogni, in particolare sulle funzioni Viabilità e Istruzione.

Il dott. Bilardo chiede chiarimenti sulla situazione della Provincia di Caserta, le cui difficoltà hanno richiamato l'attenzione del Governo e del Parlamento; in particolare, chiede di conoscere come cambia il coefficiente di riparto prima e dopo l'aggiornamento. In merito, poi, agli investimenti evidenzia che il rinvio dell'approvazione dei bilanci ha avuto un impatto negativo su tutte le province e città metropolitane, anche su quelle che erano in equilibrio di parte corrente. Infine, sottolinea che non appare ragionevole immaginare che lo Stato intervenga laddove ci sono delle sofferenze e che le province e città metropolitane con alti margini correnti positivi non aiutino gli enti in sofferenza.

Il dott. Stradiotto risponde facendo presente che il nuovo coefficiente di riparto relativo al fabbisogno standard della provincia di Caserta è superiore a quello approvato dalla CTFS nel 2016 ed in merito precisa che la determinazione dei fabbisogni standard non ha inciso sugli squilibri di bilancio della provincia di Caserta in quanto, a suo avviso, il problema va cercato nella riduzione di risorse prevista dalla Legge 190/2015, riduzione che è stata presumibilmente superiore alle possibilità di efficientamento della spesa. In merito, ipotizza che per quella provincia lo squilibrio si sia dimostrato superiore rispetto alle altre province a causa della numerosità del personale e della maggiore spesa per gli affari generali rispetto agli altri enti; fa presente, inoltre, che l'analisi richiesta da RGS, per verificare la situazione finanziaria delle province e delle città metropolitane per il 2018, è quasi pronta.

Il Prof. Marattin chiude la riunione richiamando nuovamente l'attenzione al termine del 13 settembre p.v., data in cui la CTFS dovrà approvare la nota metodologica.

Alle ore 16.40 dichiara chiusa la riunione.