

COMMISSIONE TECNICA PER I FABBISOGNI STANDARD

VERBALE N. 42

Il giorno 12 del mese di settembre dell'anno 2019 alle ore 16,15 presso la sala 0222 del Ministero dell'Economia e delle Finanze si è riunita, a seguito di regolare convocazione la Commissione Tecnica per i fabbisogni standard.

Alla riunione sono presenti i seguenti membri effettivi: prof. Giampaolo Arachi (Presidente, PCM) dott. Salvatore Bilardo (MEF RGS), dott. Piero Antonelli (UPI), dott. Andrea Ferri (ANCI/IFEL).

Sono presenti i seguenti membri supplenti: dott. Ivo Rossi (PCM), dott. Costanzo D'Ascenzo e dott. Massimo Zeppieri (MEF RGS), dott. Gerolamo Giungato (ISTAT), dott. Massimo Tatarelli (MinInterno), dott.ssa Larysa Minzyuk (IFEL). Sono altresì presenti i seguenti esperti esterni: dott. Cesare Vignocchi (ANCI/IFEL), dott. Francesco Porcelli, dott. Marco Stradiotto, dott. Roberto Dispotico, dott. Marco Mastracci, dott.ssa Antonella Evangelista e dott.ssa Carolina Raiola, per SOSE. Sono presenti, inoltre, il dott. Marco Carotenuto (MEF Dip. delle Finanze) la dott.ssa Anna Maria Ustino (MEF RGS).

Il Presidente della Commissione Tecnica per i fabbisogni standard, Professor Giampaolo Arachi, saluta i presenti ed apre la seduta con il primo punto all'Ordine del giorno, ovvero l'approvazione del verbale n. 41 del 24 luglio 2019, che viene approvato all'unanimità accogliendo le proposte di modifica sopraggiunte su suggerimento del dott. Bilardo. Il Professore passa poi la parola al dott. Porcelli per illustrare il lavoro relativo al secondo punto all'ordine del giorno relativo all'aggiornamento dei FS per la componente rifiuti.

Il dott. Porcelli introduce i primi risultati del lavoro svolto con IFEL sull'evoluzione del modello di stima dei costi standard della funzione smaltimento rifiuti, preannunciando l'esposizione di una panoramica dei risultati sugli aspetti metodologici affrontati, per dare inizio ad una discussione sui temi ancora aperti al fine di giungere alla definizione finale del modello. Il dott. Porcelli evidenzia preliminarmente che la funzione rifiuti riveste un ruolo primario nell'ambito delle attività comunali assorbendo oltre il 25% della spesa corrente per le funzioni fondamentali. Inoltre il dott. Porcelli sottolinea come la misurazione del costo standard abbia una valenza marginale dal punto di vista della perequazione, dato che il fabbisogno relativo al comparto rifiuti è neutralizzato nell'ambito del calcolo dei trasferimenti perequativi del FSC, mentre assume un ruolo importante nella formulazione del piano finanziario dei comuni in quanto funge da riferimento per la definizione delle tariffe sui rifiuti.

Il dott. Porcelli passa poi ad illustrare gli elementi fondamentali della metodologia di stima. Il modello che viene utilizzato è sempre quello della funzione di costo. La stima del costo standard (CS) per tonnellata avviene con un modello lineare che tiene conto di diverse determinanti dell'offerta: la percentuale di raccolta differenziata, la dotazione impiantistica, la distanza media dai punti di conferimento, i prezzi dei fattori produttivi, le forme di gestione associata, le dummy regionali ed i cluster. Il modello vigente stima un CS di base di 229 euro per tonnellata. Per ogni comune il CS si discosta da quello base a seconda delle caratteristiche misurate dalle variabili inserite nella stima.

Nel processo di evoluzione metodologica è stato in primo luogo considerato il rinnovamento dei cluster sia per le variazioni fisiologiche che intervengono in alcune variabili sia per affinarne la definizione.

In secondo luogo si è valutata la possibilità di utilizzare tutta l'informazione accumulata nel corso degli anni (ad oggi sono a disposizione 4 annualità di dati) passando dal modello cross-section ad un modello panel.

Il Presidente chiede se l'adozione del Panel sia da porsi in alternativa alla clusterizzazione, il dott. Porcelli risponde di no, in quanto i due modelli possono convivere attraverso l'utilizzo di tecniche di stima dei coefficienti associati a variabili che non mostrano variazione temporale, come ad esempio l'inclusione di un comune in uno specifico cluster.

Il dott. Porcelli prosegue sottolineando che un altro punto importante riguarda la necessità di superare il riconoscimento, in applicazione, delle dummy regionali. Nell'evoluzione metodologica si è cercato di cogliere diversamente le caratteristiche regionali attraverso gli effetti che vengono prodotti in ciascuna regione dalle diverse dotazioni impiantistiche. In questo modo si potrà ottenere di fatto un CS nazionale che

andrà a cogliere, tuttavia, le specificità regionali legate alla dotazione infrastrutturale. Aggiunge che, come ultimo punto di innovazione, si è fatto un approfondimento importante sulla stima del costo marginale della raccolta differenziata, caratteristica importante del servizio rifiuti in quanto influisce molto sulla variabilità dei costi dei comuni. Il tentativo è stato quello di passare da un costo marginale costante ad uno variabile per avvicinarsi il più possibile alla realtà.

Il Presidente chiede una serie di chiarimenti relativi alla rilevanza di caratteristiche di contesto quali il livello di reddito e di istruzione, l'andamento della curva stimata dei costi medi e la disponibilità di dati sui volumi delle discariche.

Dopo aver risposto alle richieste del Presidente il dott. Porcelli passa ad illustrare la struttura del nuovo modello, confrontando le stime "cross-section" ottenute con lo stimatore OLS considerando le informazioni dell'ultima annualità disponibile (il 2016), con quelle ottenute con stimatori adatti a modelli panel, utilizzando in entrambi i casi lo stesso insieme di variabili.

Emerge una certa corrispondenza tra i due modelli (cross-section e panel), ad esempio i coefficienti relativi ai vari cluster vanno nella stessa direzione in entrambi i modelli, evidenziando discordanza solo su un cluster tra i 10 utilizzati. Secondo il dott. Porcelli è un punto importante perché dimostra la stabilità della clusterizzazione all'interno del modello.

Le rappresentazioni grafiche che riproducono una rappresentazione degli effetti marginali legati ai cluster a al costo base, inoltre, dimostrano che, considerando le medie regionali o di fascia di popolazione, le differenze tra i due modelli sono sostanzialmente differenze di scala (con il modello panel ad un livello più basso rispetto al cross-section). Nonostante vengano utilizzati due modelli e due stimatori diversi, quindi, i cluster insieme al costo standard di base riproducono lo stesso andamento e ripercorrono la curva ad U osservata nella rappresentazione del CS.

Una divergenza importante tra i due modelli dipende dalla caratteristica del modello panel di far emergere le specificità comunali nella stima del CS grazie alla possibilità di osservare lo stesso comune in più anni, questo consente di restituire in stima un valore specifico per ogni comune. Queste specificità sono più che altro dovute alle caratteristiche peculiari di ogni comune che ad inefficienze.

Con la nuova metodologia il CS della raccolta differenziata è modellato in modo non lineare. Il dott. Porcelli evidenzia in particolare che partendo da percentuali basse di differenziazione, il costo di un incremento della quota di rifiuti differenziati è prima crescente, fino al punto massimo, e poi decrescente. Il modello cross-section ed il modello panel descrivono lo stesso andamento dei costi anche se il modello panel stima dei valori più elevati.

Altre differenze fra i due modelli emergono con riferimento all'impatto generato sul costo standard in relazione alla dotazione impiantistica. In particolare, la presenza di impianti di compostaggio mostrano un impatto negativo e statisticamente significativo nel modello cross-section mentre, nel modello panel l'impatto è nullo in quanto prossimo allo zero e non significativo dal punto di vista statistico. Queste differenze si ripercuotono in modo rilevante nella composizione del CS dei comuni delle regioni del nord.

In merito alle altre tipologie di impianti (trattamento meccanico-biologico, inceneritori e co-inceneritori, discariche) c'è invece maggiore consonanza d'impatto nei due modelli di stima.

Nella rappresentazione dei comuni per fasce di popolazione il panel mostra che la dotazione impiantistica fa salire leggermente in media il costo standard base, invece nella cross-section emerge l'effetto opposto con un andamento sulle fasce di popolazione che resta comunque molto simile per entrambi i modelli.

Nella rappresentazione del costo standard associato alle modalità di raccolta, componente nuova del modello, gli impatti dei due modelli sono sostanzialmente allineati, molto simile è l'andamento ma su due livelli diversi perché la raccolta su chiamata nel modello cross-section non genera alcun incremento del costo base.

L'ultima componente analizzata è quella delle diseconomie di scala. Le diseconomie tendono a fare aumentare il CS per tonnellata dei piccoli comuni e lo fanno in misura praticamente simile nei due modelli, anche se in modo più pronunciato con il modello cross-section che ha un coefficiente più alto del panel. Data la struttura dei comuni italiani composta da molti piccoli comuni l'effetto delle diseconomie sul CS per tonnellata è rilevante soprattutto per i comuni sotto i mille abitanti.

Il dott. Porcelli conclude la sua esposizione confrontando, in merito all'annualità 2016, il costo storico con il CS vigente e con il CS ottenuto in base ai nuovi modelli in discussione (cross-section e panel). Per il modello panel vengono rappresentate due ipotesi alternative: la prima in cui nella stima del costo standard non vengono riconosciuti gli effetti fissi municipali (eterogeneità non osservata), la seconda in cui se ne propone il riconoscimento. Indipendentemente dal riconoscimento degli effetti fissi municipali, i modelli panel producono valori molto simili in termini aggregati (medie regionali e di fascia di popolazione), invece, per i singoli comuni la differenza emerge e si tratta di un elemento importante da discutere in sede di CTFS.

Alle ore 17,15 si unisce ai lavori la dott.ssa Maria Teresa Monteduro (MEF Dip. delle Finanze),

Il Presidente interviene chiedendo al dott. Porcelli se il costo standard vigente supera il costo storico e se tiene conto dei prezzi dei fattori.

Il dott. Porcelli risponde affermativamente sul primo punto, osservando che questo evidenzia la necessità di manutenzione del modello.

La Dott.ssa Minziuk interviene per ricordare che le scelte sull'applicazione delle diseconomie di scala e sulla possibilità di riconoscere gli effetti fissi nel modello panel implicano un alto livello di discrezionalità.

Il Dott. Porcelli ritorna sul modello per fornire i chiarimenti richiesti e fa presente che si propongono all'attenzione della Commissione due versioni della stima panel del CS per tonnellata. Una in cui le specificità comunali relative all'eterogeneità non osservata non sono prese in esame nella composizione del costo standard per tonnellata, l'altra dove, invece, si considera per ogni comune anche una stima di tale componente.

Porcelli ricorda che il modello panel restituisce in modo diretto una stima dell'eterogeneità (fattori specifici di ciascun comune) soltanto per i comuni presenti nel campione di regressione. Per i comuni non inclusi nel campione di regressione si è considerata una stima indiretta di tali effetti. Questa ultima è stata ottenuta regredendo, in primo luogo, gli effetti fissi comunali degli enti inclusi nel campione su una serie di variabili di contesto come il reddito, il grado d'istruzione, l'età media, la densità abitativa e la collocazione geografica dei comuni. Successivamente si sono considerati i valori attesi di questo modello. Quindi, in sostanza, per i comuni fuori dal campione di regressione si è estrapolata la componente dell'eterogeneità spiegata da queste variabili. Porcelli aggiunge che si potrebbe adottare tale metodo anche per i comuni inclusi nel campione di regressione in modo da limitare il rischio di includere nella composizione del costo standard anche elementi di inefficienza gestionale superiori alla media. Si sottolinea, poi, come, in termini aggregati (medie regionali o di fascia di popolazione), il riconoscimento dell'eterogeneità non osservata non produca variazioni rilevanti nella stima del costo standard, invece, sui valori dei singoli comuni questa scelta può portare a valori molto differenti. L'esempio classico è quello della città di Venezia la cui specificità emerge in modo chiaro dalla stima della sua eterogeneità non osservata. In conclusione, Porcelli osserva che i valori stimati per l'eterogeneità non osservata si presentano molto variegati e il loro riconoscimento in sede di valutazione del costo standard richiederebbe una analisi molto approfondita ancora in corso di espletamento con IFEL. A suo parere si potrebbe perseguire questa strada solo dopo aver dimostrato che quello che si va a riconoscere è in larga parte un effetto legato ad elementi strutturali e non attribuibili a scelte discrezionali foriere di maggiore o minore efficienza gestionale rispetto alla media.

Per quanto riguarda la stima dell'impatto esercitato sul CS delle diseconomie di scala, viene chiarito come grazie allo stimatore adoperato, nell'ambito dello stesso modello panel, si valorizzano due componenti: la prima è una componente esogena, la seconda è una componente endogena rispetto all'eterogeneità comunale. Essendo le diseconomie di scala un elemento strutturale non modificabile da scelte gestionali, se non nel lungo periodo (si pensi ad esempio ai processi di fusione), nella valorizzazione dell'impatto esercitato dalle diseconomie di scala nella composizione del costo standard si propone di considerare entrambe le componenti. Questa scelta, così come quella relativa al riconoscimento dell'eterogeneità, è in corso di approfondimento con IFEL.

Il Presidente chiede conferma al dott. Porcelli se, per quanto riguarda la variabile delle diseconomie di scala, sono state messe sostanzialmente insieme due stime differenti del modello panel.

Il dott. Porcelli chiarisce che non si tratta di due stime differenti, ma di due componenti della stessa stima. Ovviamente, è importante discutere, nel merito, la scelta di considerare nella composizione del costo standard anche la componente endogena delle diseconomie di scala, giustificata dall'assunto che si intende riconoscere ai comuni una parte della loro eterogeneità non osservata in quanto associata ad elementi strutturali quali potrebbero essere considerate, appunto, le diseconomie di scala.

Il dott. Ferri interviene sul tema di questa scelta ricordando che ci sono due elementi da considerare. Il primo riguarda quanto previsto dall'articolo 1, comma 653 della legge n.147/2013 e cioè "A partire dal 2016, nella determinazione dei costi di cui al comma 654, il comune deve avvalersi anche delle risultanze dei fabbisogni standard." Sotto questo primo aspetto il dott. Ferri si raccomanda di mantenere sempre salva la possibilità di ri-applicazione in senso previsionale di un sistema semplice come quello utilizzato nel 2018 e 2019 che permetteva al comune di aggiornare qualche variabile e di avere le risultanze dei FS applicabili all'evoluzione che si stava portando avanti per l'anno n+1. L'operabilità e traducibilità del modello ha un suo pregio. Sarebbe utile inoltre una nota divulgativa che possa essere compresa da tutti. Il secondo aspetto riguarda il processo ARERA (Autorità di Regolazione per Energia Reti e Ambiente) con il quale si sta facendo un percorso analitico di ridefinizione delle componenti di costo. L'Autorità è pertanto alle prese con le stesse problematiche qui esposte e diventa potenziale interlocutore anche solo letterario.

Il dott. Ferri suggerisce pertanto di andare avanti nel lavoro per capire se i ragionamenti sugli effetti fissi possano portare ad un risultato e chiede di prendersi il tempo necessario per rendere le scelte fatte il più possibile chiare e comprensibili a tutti.

Il dott. Stradiotto condivide l'approccio suggerito dal dott. Ferri perché il lavoro di SOSE deve integrarsi e parlare con quello che sta facendo ARERA per questo motivo prendersi il tempo necessario per un lavoro approfondito può essere utile. Il dott. Stradiotto ricorda che si è arrivati al lavoro presentato in CTFS senza una scelta già definita ma per esporre gli aspetti positivi e negativi delle due stime elaborate per poi valutare quale delle due colga meglio le diverse peculiarità, suggerisce di non soffermarsi solo sul costo per tonnellata ma anche su quello per abitante che è un altro elemento importante; segnala infine che la stima cross-section su alcune grandi città non fornisce risultati plausibili e su questo aspetto suggerisce di svolgere degli approfondimenti.

Il Presidente condivide la necessità di prendersi il tempo necessario per approfondire le tematiche emerse in discussione. Prosegue segnalando l'ulteriore necessità di spiegare bene le differenze che emergono nelle stime di alcuni coefficienti, in particolare quello relativo al compostaggio nella stima del costo della raccolta differenziata che dà un valore di segno negativo in cross-section e un valore di segno positivo nel panel. Questo è importante perché, al di là della stima del costo, i coefficienti stimati danno anche delle indicazioni sulla convenienza relativa di alcuni modelli organizzativi che devono essere solide e giustificabili. Infine, la discussione ha evidenziato che le scelte applicative che si prenderanno devono essere chiare, trasparenti e comunicabili.

Considerato che tra ottobre e novembre si dovrebbe definire il lavoro sul nuovo modello di stima dei FS comunali per il servizio di smaltimento rifiuti, il Presidente fissa la prossima riunione della CTFS per martedì 15 ottobre alle ore 11 e passa al secondo punto all'ordine del giorno che riguarda la presentazione dei questionari per province e CM.

Il dott. Stradiotto ricorda che già dagli inizi del 2019 è stato definito, dal gruppo di lavoro composto da UPI, IFEL, SOSE, UPI e RGS, il questionario per la raccolta dati delle province e CM. Nei mesi successivi si è posto il problema di come stimare i fabbisogni standard per le nuove funzioni strategiche assegnate alle CM, alle province Montane e alle nuove funzioni assegnate alle province dalla legge 56/2014. Il questionario è necessario per il fatto che i dati disponibili risalgono ad un vecchio questionario che si riferisce all'anno 2012. Precisa, che nel 2015 è stato somministrato l'ultimo questionario ma si è trattato di un mini questionario che ha chiesto informazioni solamente sulle funzioni dell'istruzione e della viabilità, aggiunge

che i FS delle province e delle CM vigenti sono stati calcolati usando come base dati le informazioni relative all'annualità 2014. I FS di Province e CM non sono mai stati utilizzati per fare perequazione ma sono stati considerati punto di riferimento per valutare se le province e le CM avessero risorse sufficienti per esercitare le funzioni assegnate.

Il dott. Stradiotto passa quindi a descrivere la costruzione del questionario presentato alla CTFS, a partire dalle 5 funzioni fondamentali (istruzione, territorio, ambiente, funzioni generali e trasporto privato) che riguardano sia province che CM. Spiega poi che il questionario riporta le nuove funzioni fondamentali previste dalla legge 56/2014 per le province, le CM e le comunità montane e che si pone l'obiettivo di evidenziare la quota di risorse che effettivamente viene destinata ai servizi definiti fondamentali, eliminando ogni altra voce non pertinente, considerando come dato contabile di partenza il 2010. In totale, i campi da compilare sono 520 per tutti gli enti locali, le CM hanno 67 campi in più e le comunità montane 43 in più. Il questionario ha un focus specifico sulle funzioni strategiche delle comunità montane e delle CM, un focus per i servizi fondamentali relativi alla stazione unica appaltante, un focus sulle spese in conto capitale destinate alle manutenzioni e un focus specifico sulla polizia provinciale servizio di controllo e di sanzionamento che interseca con le funzioni fondamentali - aspetto importante perché per le funzioni fondamentali c'è la necessità di un soggetto a presidio che verifichi ed irroghi la sanzione (ad es. per la parte di funzione fondamentale delle province deve prevedersi anche il controllo della polizia provinciale) e pertanto nel questionario verrà inserita apposita casella con relative istruzioni.

Il dott. Stradiotto fa presente che il questionario potrà partire tra due mesi se la CTFS darà il via libera in questa riunione e conclude osservando che le questioni aperte riguardano i metodi di stima appropriati per le funzioni strategiche delle CM e le province montane. L'altra questione è l'anno di rilevazione, si era partiti con l'intenzione di fare riferimento all'anno 2017 ma i lavori di elaborazione del questionario hanno richiesto più tempo del previsto, pertanto SOSE suggerisce di prendere come riferimento l'anno 2018 invece del 2017.

Interviene il dott. Antonelli prendendo atto del lavoro svolto da IFEL, SOSE e RGS e condividendo l'esigenza di prendere come annualità di riferimento quella più recente (2018) anche per consentire un'analisi del trend che le province hanno evidenziato nelle varie annualità relativamente ai dati già esistenti. Segnala inoltre che una questione sulla quale riflettere è quella relativa alle funzioni generali di amministrazione dove si è intervenuto in modo pesante riducendole del 30% come previsto dalla legge n. 42. Evidenzia infine due questioni fondamentali. La prima è che occorre fare la scelta di fotografare non solo le funzioni fondamentali ma anche quelle non delegate, le cosiddette funzioni libere che sono in capo ad enti a fini generali come CM e province. Ritiene che occorra comunque fare la massima attenzione nell'analisi del dato per evitare che questo possa essere utilizzato contro gli enti, nel senso che possa evidenziare o meno uno squilibrio di parte corrente a seconda di come vengono considerate queste spese per funzioni. Il secondo elemento segnalato dal dott. Antonelli riguarda le spese in conto capitale analizzate dal questionario. Nella struttura del questionario si chiede di compilare un quadro che riguarda sia le spese di manutenzione ordinaria che straordinaria. Le modalità di contabilizzazione di queste spese da parte degli enti sono però molto incerte (si pensi, ad esempio, alla distinzione tra manutenzione ordinaria e straordinaria di scuole e strade), pertanto su questo punto risulta difficile e rischioso fare valutazioni a monte su ciò che è realmente avvenuto nel comparto provinciale. Di questo bisognerà tenere conto nel momento in cui si andranno ad analizzare i dati per singolo ente, pertanto è fondamentale una completa condivisione delle istruzioni che si andranno ad impartire agli enti per la compilazione del questionario, mettendo loro a disposizione tutti gli strumenti necessari per una corretta compilazione.

Il dott. Ferri esplicita la richiesta sull'utilizzo dei dati del questionario come bene pubblico, evidenziando la necessità di una rappresentazione ampia e articolata di questi dati, soprattutto perché non c'è mai stato accordo tra IFEL, regioni e RGS su quella che è la dimensione delle funzioni delegate.

Il Presidente interviene per prendere l'impegno della Commissione di trattare i dati del questionario con molta attenzione per le finalità proprie relative ai FS, e chiude i lavori della seduta alle ore 18,45.