

COMMISSIONE TECNICA PER I FABBISOGNI STANDARD

VERBALE N. 10

Il giorno 13 del mese di luglio dell'anno 2016 alle ore 8,30 presso la sala 2121 del Ministero dell'Economia e delle Finanze, si è riunita in seguito a regolare convocazione 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) cons. Luigi Fiorentino (PCM), dott. Andrea Ferri (IFEL), dott.ssa Maria Teresa Monteduro, dott. Salvatore Bilardo e dott. Rocco Aprile (MEF e dott. Antonello Turturiello (Regione Lombardia) Sono presenti i seguenti membri supplenti: dott.ssa Minzyuk Larysa (IFEL) e dott. Marco Manzo (Dipartimento Finanze), dott. Gerolamo Giungato (ISTAT) e dott. Massimo Tatarelli (Ministero dell'Interno). Sono altresì presenti i seguenti esperti esterni: Ad di SOSE dott. Vieri Ceriani, dott. Roberto Dispotico, dott.ssa Antonella Evangelista, dott.ssa Nicoletta Giudice, dott. Marco Mastracci, dott. Francesco Porcelli e dott. Marco Stradiotto (SOSE) e dott. Cesare Vignocchi (IFEL). Sono presenti inoltre la dott.ssa Sonia Caffù e la dott.ssa Anna Maria Ustino (MEF).

Aprire la seduta il Presidente della Commissione tecnica, prof. Marattin, introducendo l'argomento della seduta odierna, ovvero la prosecuzione della discussione inerente l'aggiornamento della metodologia da adottare per la stima del fabbisogno del trasporto pubblico locale, dei servizi sociali e del settore rifiuti; il Presidente aggiorna i componenti della Commissione in merito all'acquisizione dei dati riferiti al servizio sociale e al Trasporto pubblico locale, rappresentando che, per quanto concerne il primo punto, i dati disponibili saranno utilizzati nelle prossime elaborazioni della funzione, mentre sul secondo punto invita a riferire il dott. Stradiotto, il quale informa i presenti dell'intervenuto contatto con il MIT e della disponibilità manifestata da detto dicastero circa la condivisione delle informazioni in suo possesso, previo confronto sui dati necessari.

La parola passa, quindi, al dott. Porcelli, il quale procede come di consueto all'illustrazione delle slide elaborate da SOSE, riguardanti "I fabbisogni standard dei comuni - Output standard - Stime per il settore Rifiuti, Sociale, TPL", soffermandosi in particolare sul punto "output standard e LEP" e iniziando l'esposizione con i risultati delle stime. Le funzioni proposte sono, nell'ordine: Funzione di costo per i rifiuti (stima del costo medio), Funzione di spesa aumentata e selettiva per il TPL e Funzione di spesa aumentata per i servizi sociali. Il dott. Porcelli ripercorre le fasi dello studio partendo dal framework teorico iniziale (regression cost base approach) sottolineando che il modello vigente, basato sul benchmark di spesa (funzione di spesa) è condiviso da ANCI mentre quello sviluppato da SOSE, basato sul benchmark di output (funzione di domanda in forma ridotta) non trova il consenso di ANCI, benché costituisca un punto di partenza per l'individuazione dei LEP (livelli essenziali delle prestazioni), che certamente non sono uniformi sul territorio come emerge chiaramente dai livelli degli output, estremamente diversi da Regione a Regione. Il prof. Marattin interviene chiedendo se sia stata stimata soltanto la funzione di output; in merito Porcelli risponde che non si è proceduto a stimare la funzione di domanda perché non è semplice e si rischia di commettere gravi errori, pertanto si è preferito rimanere alla funzione di output, compiendo anche uno sforzo di approssimazione dell'output per tutte le funzioni, pur nella consapevolezza che i servizi non sono tutti uguali e che per alcuni la misurazione risulta più agevole che per altri. L'output è misurabile, in linea di massima, per istruzione (n. alunni/plessi scolastici), rifiuti (kg rifiuti raccolti), asilo nido (iscrizioni),

polizia locale (multe effettuate, ma vi sono pareri controversi in merito) e viabilità, mentre sui servizi sociali ci sono grossi problemi dovuti alla necessità di sviluppare un indicatore composito che possa sintetizzare in un unico indicatore l'ampio tipologia di prestazioni erogate dai comuni. Il dott. Vignocchi conferma che l'output delle 5 funzioni fondamentali non è stato condiviso da ANCI per varie ragioni; ad es., per il TPL l'output sembrerebbe abbastanza chiaro ma diversi Comuni non hanno risposto al questionario, rendendo così l'indagine meno significativa, inoltre per quanto riguarda i servizi sociali, manca proprio la descrizione dell'output, in quanto si hanno svariate prestazioni che non rispecchiano un indicatore composito e condiviso dalle Regioni.

Il Presidente interviene sottolineando che questo è il cuore del problema, dunque invita tutti i presenti ad una riflessione approfondita sul punto.

Il dott. Ferri prende la parola e riferisce di aver inviato al dott. Marattin (mail dell'11 luglio u.s.) un appunto che chiede di annettere al presente verbale, nel quale ha rappresentato le preoccupazioni di ANCI circa la tempistica troppo stringente in quanto, avendo un orizzonte così fitto di impegni, sarebbe molto difficile portare a termine gli adempimenti essenziali nel modo migliore e ciò sarebbe controproducente in quanto incompatibile con risultati di qualità. Ferri prosegue dicendo che da questo lavoro scaturirà una distribuzione di risorse, aspetto estremamente importante e delicato per gli Enti interessati, pertanto occorre fare scelte molto nette e inattaccabili, scelte che implicano riflessioni approfondite e non affrettate. I vari step richiedono tempo, pertanto secondo il dott. Ferri non si può arrivare oggettivamente alla scadenza di approvazione del 31 agosto, indicata dal Presidente, con un prodotto di qualità. Peraltro, ANCI ritiene inopportuno chiudere i fabbisogni standard quando la capacità fiscale e il meccanismo di perequazione sono ancora ignoti perché esulano dalla competenza di questo tavolo, oppure perché non c'è il tempo necessario. Gli avanzamenti finora effettuati circa la metodologia sono interessanti ma nella realtà non si è ancora raggiunto il livello di conoscenza dell'output necessario. Pertanto, ANCI chiede di posporre la scadenza indicata di un mese, al fine di scongiurare il pericolo di risultati non condivisi.

Il Prof. Marattin replica che la tempistica data (termine dei lavori della Commissione tecnica entro luglio e votazione finale il 31 agosto) è l'unica possibile data la volontà del Governo di fornire ai comuni un quadro certo e definitivo delle risorse finanziarie per l'esercizio 2017 entro la fine del 2016; una richiesta, questa, che è più volte stata ribadita dalla stessa ANCI e su cui il Governo concorda talmente tanto da volerla effettivamente mettere in pratica. A tal fine però, e considerato l'iter che la legge prevede per il DPCM di adozione dei fabbisogni standard, è assolutamente necessario che la Commissione licenzi la metodologia entro i tempi comunicati. In assenza di ciò, sarebbe impossibile addivenire alla definizione di un quadro certo e definitivo delle risorse del FSC 2017 entro la fine del 2016. Il dott. Ferri risponde che, in questi casi, si avvia l'iter e si manda avanti la procedura ma nel frattempo si intercettano gli interventi, quindi si potrebbe legificare in occasione della stabilità o legge di bilancio e non più con DPCM. Se i tempi non ci sono sarà tutto documentato e si darà evidenza delle ragioni del ritardo e comunque lavorando di fretta la cosa non può funzionare.

Il Presidente Marattin replica chiarendo che la Commissione tecnica non intende di certo licenziare dati di qualità scadente, tuttavia il timing non è in discussione e la condivisione, ancorché ricercata ed auspicata con il massimo impegno e sforzo, non costituisce un obiettivo di per sé. In particolare, l'obiettivo di fornire entro la fine del 2016 dati certi e definitivi sulle risorse su cui ogni ente potrà contare nel 2017 non può essere sacrificato, soprattutto considerando che la richiesta in tal senso è stata più volte ribadita da ANCI, anche in occasione di un recente incontro con il Ragioniere Generale dello Stato.

Il dott. Bilardo interviene dicendo che se la definizione dei LEP porta via troppo tempo in quanto particolarmente complessa, ciò non significa che occorre rallentare l'aggiornamento della nota metodologica e pertanto condivide le preoccupazioni del prof. Marattin sulla tempistica, sottolineando però che il prodotto deve comunque essere il migliore possibile. Inoltre, il dott. Bilardo afferma che la soluzione prospettata dal dott. Ferri di legificare non lo convince, in quanto si andrebbe oltre gennaio del prossimo anno, mentre l'adozione del DPCM è prevista per novembre 2016.

Interviene il dott. Vieri Ceriani di SOSE, assicurando il massimo impegno per un prodotto di qualità elevata da parte della società rappresentata.

Il dott. Ferri replica che ciò sarà impossibile mantenendo la tempistica prestabilita.

Il dott. Ceriani introduce un ulteriore elemento di riflessione, ponendo un interrogativo: sono obbligatori o no i LEP per i Comuni? Probabilmente traggono origine da premesse costituzionali ma la stessa Costituzione non ne fa espressa menzione. Pertanto, parlare di LEP in ambito comunale forse implica un minimo di confusione metodologica. Piuttosto, occorre ricordare sempre che questa costruzione determina uno spostamento di risorse rispetto alla spesa storica.

Il Presidente prof. Marattin evidenzia che una metodologia di standardizzazione dell'output può costituire un riferimento per i LEP, acquistando un ruolo di meccanismo perequativo, tuttavia solleva l'interrogativo circa il legame stretto tra output e perequazione nel caso dell'asilo nido: come funziona l'inserimento di uno standard esogeno nella funzione di output? Il dott. Porcelli chiarisce che tale passaggio riguarda la fase di applicazione, nel momento in cui si decide come stimarlo e si interseca con i vincoli di bilancio.

Il dott. Bilardo dice di non condividere l'impostazione che esclude dall'erogazione delle risorse destinate agli asili nido quei Comuni che non presentano spesa storica; al riguardo, il dott. Ferri replica che invece è giusto così, in quanto è sbagliato concedere oppure tagliare indistintamente risorse a tutti gli Enti, senza tenere adeguatamente conto delle differenze: a Reggio Calabria ci sono un decimo degli asili nido di Bologna, dunque non si possono erogare le stesse risorse. Il dott. Bilardo risponde che occorre tenere conto delle disparità per non rischiare di creare "due Italie", ma il dott. Ferri replica che non ci sono scorciatoie in merito.

Il prof. Marattin fa notare che l'asilo nido è un servizio a domanda individuale che investe anche un tema di capacità fiscale e dunque il meccanismo di perequazione deve essere necessariamente consistente, essendo questa una delle funzioni da attenzionare, mentre il dott. Porcelli dice che il problema dell'armonizzazione della capacità fiscale in riferimento all'asilo nido andrebbe ridimensionato perché alla fine si dimostra più teorico che pratico e riguarda una quota minimale di Comuni.

Alle ore 9,25 il Presidente prof. Marattin lascia i lavori per poter raggiungere la sede di altra riunione e incarica il dott. Bilardo di sostituirlo alla presidenza della Commissione tecnica.

Il dott. Vignocchi ribadisce che, a suo giudizio, da un punto di vista concreto le misure di output sono poco convincenti in quanto i target sono tanti ed è difficile in questo modo realizzare una variabile credibile della funzione di costo.

Interviene il dott. Aprile affermando che occorre essere propositivi, altrimenti non si esce dall'impasse: bisogna cercare la qualità ma l'attività deve comunque partire. Non bisogna confondere i piani; le scadenze vanno rispettate anche se ci può essere un altro piano di medio-lungo periodo

nell'ambito del quale si può avviare un approfondimento. Ad esempio, è vero che per i servizi sociali abbiamo un ampio ventaglio di interventi molto eterogenei, tuttavia è possibile ricondurli ad aree d'intervento. In fondo si sta lavorando su una media pesata dei dati storici; come già detto più volte nelle precedenti riunioni, il difetto principale del lavoro è quello di prendere a riferimento un solo anno e questo costituisce un forte limite, accettabile solo nell'ottica del rispetto dei tempi che ora dobbiamo osservare, tuttavia occorre tenerne conto per una migliore e diversa organizzazione in futuro.

Il dott. Stradiotto chiarisce che il tempo dedicato allo studio di output e ai LEP non è stato sottratto al tempo dedicato ai fabbisogni standard, in quanto si è lavorato in modo sinergico poiché i servizi alla persona costituiscono per l'appunto l'ambito che andrà maggiormente approfondito con i LEP. Ad esempio per gli asili nido, ricollegandosi alla discussione fatta in precedenza dal dott. Ferri e dal Dott. Bilardo, ricorda che fino a quando non verranno stabiliti i LEP il servizio di asilo nido è un servizio a domanda individuale a risposta discrezionale quindi non obbligatorio. In merito ai tempi fa presente che qualche giorno in più sarebbe preferibile, precisa che comunque entro il 31 agosto, SOSE fornirà le nuove note metodologiche e le relative nuove stime. Per quanto riguarda la trasmissione a RGS dei nuovi coefficienti di riparto SOSE avrà la necessità di avere alcuni giorni, per l'attività di controllo e aggiornamento, dopo l'approvazione delle nuove metodologie da parte della CTFS prevista per il 31 agosto.

Conclude l'intervento evidenziando che SOSE sta lavorando in sinergia con IFEL sia per quanto riguarda le stime dei fabbisogni che per quanto riguarda il nuovo questionario, in merito a quest'ultimo ricorda che l'attività sta procedendo e che il questionario, concordato nelle precedenti commissioni, verrà somministrato ai comuni entro l'autunno del 2016.

Il dott. Bilardo passa nuovamente la parola al dott. Porcelli perché continui l'esposizione dei risultati.

Il dott. Porcelli spiega la definizione del modello teorico che ha come obiettivo la stima del costo standard medio dei rifiuti smaltiti, chiarendo che si tratta soltanto di costo medio in quanto non sono stati introdotti elementi di efficientamento come richiesto da IFEL. In merito, SOSE ritiene preferibile il modello di costo medio come la presenza di dummy identificative dei cluster; in effetti si è fatto un tentativo di integrarlo con il modello dummy delle Regioni ma si è visto che possono entrare in conflitto e quindi occorre scegliere tra l'uno o l'altro.

Il dott. Aprile chiede chiarimenti sulla media "mobile" e il dott. Porcelli spiega che si tratta di una rappresentazione che calcola la media ogni 200 e dà la visibilità di quello che accade in aggregato.

Il dott. Vignocchi afferma che la soluzione cluster non lo convince, poiché con il modello regionale si può spiegare una quantità di varianza notevolmente maggiore e dunque il modello cluster risulta limitato e scegliendo di utilizzare questo, implicitamente si sceglie di perdere la spiegazione della maggior parte della varianza.

Il dott. Porcelli risponde che in tutti i modelli c'è sempre qualcosa che sfugge, il punto è vedere se è misurabile. Ad esempio, l'aspetto infrastrutturale non viene colto dalle Regioni ma del resto andare a misurare le infrastrutture di cui si è dotato un Comune ai fini del riconoscimento dei fabbisogni standard è davvero impresa complicata. Inoltre, risulta impossibile applicare la dummy per tutti i gestori, al massimo si possono considerare quelli più grandi.

Interviene il dott. Manzo chiedendo spiegazioni sui costi delle Regioni, in particolare domandando se sono noti e disponibili i costi per infrastrutture.

Il dott. Ferri torna a ripetere che i tempi sono troppo stringenti e che le tre settimane che restano potrebbero bastare solo per i LEP e i rifiuti, pertanto se non si riesce ad avere un po' più di respiro non si può portare a termine il risultato

Il dott. Porcelli dice che ormai si è visto quale sia l'elemento mancante, adesso bisogna valutare se e quanto deve pesare questa carenza e come può essere colmata attraverso la costruzione di nuove variabili da inserire nel modello.

Il dott. Bilardo sottolinea, con riferimento ai LEP, che i necessari approfondimenti non devono essere da ostacolo alla conclusione dell'aggiornamento della metodologia da inviare in Parlamento nei tempi programmati.

Il dott. Ferri afferma che bisogna mandare avanti il lavoro sui rifiuti e il dott. Porcelli aggiunge che certamente si è fatto un passo migliorativo al riguardo .

In merito, il dott. Aprile asserisce che sul piano metodologico si tratta di un passo migliorativo ma in ogni caso il modello relativo ai rifiuti spiega una percentuale molto bassa della variabilità. Come impostazione è condivisibile ma una così bassa capacità esplicativa della variabilità è preoccupante e inoltre, ad esempio, i vincoli di bilancio non sono stati considerati e anche il costo del personale, tra l'altro, andrebbe parametrato alla quantità di rifiuti raccolti, altrimenti il solo costo medio non è particolarmente significativo. Ribadisce infine quanto più volte osservato, ovvero che occorre certamente allargare l'orizzonte temporale se si vuole rendere il modello più robusto.

Il dott. Porcelli risponde che queste criticità sono state prese in considerazione e si è valutato che in merito all'assenza di un indicatore del costo del lavoro interno non c'è un grande problema in quanto i Comuni esternalizzano un percentuale molto alta di questo servizio, mentre è rilevante il costo dell'energia oppure la scelta del Comune di effettuare o meno la raccolta differenziata (in effetti quest'ultima è l'unica variabile che dipende dal Comune in quanto tutti gli altri elementi sono esogeni), sottolineando che al momento si è deciso di escludere l'utilizzo di modelli "di frontiera", che possono aumentare la quota di varianza spiegata prendendo in considerazione la quota di spesa legata all'inefficienza.

La dott.ssa Minzyuk interviene dicendo che si può anche decidere di sterilizzare i picchi ma bisogna comunque portarli nel modello per maggior trasparenza e consapevolezza (alzando l'r quadro è possibile spiegare più cose).

Il dott. Stradiotto assicura che verranno effettuate delle prove che poi saranno portate a conoscenza della Commissione tecnica.

Il dott. Aprile dice che non era noto che l'r quadro spiegasse , ad es., soltanto il 12%.

Il dott. Porcelli chiede come intende procedere la Commissione per i servizi sociali, in quanto anche in questo caso si pongono gli stessi problemi dei rifiuti: il quesito è inserire o no i modelli regionali.

Il dott. Aprile evidenzia la questione degli interventi e servizi sociali gestiti in forma associata; in base ai dati ISTAT circa il 95% dei Comuni eroga servizi sociali tramite una qualche forma associativa.

Il dott. Porcelli spiega che nel modello si è tenuto conto di tutte le forme associative ed è emerso che 1472 Comuni non erogano servizi sociali in base alle loro stesse dichiarazioni. Il dott. Aprile si mostra molto perplesso su tale dato, in quanto gli sembra altamente improbabile che un numero così elevato di enti possa sottrarsi dall'erogare servizi sociali e che, molto probabilmente, l'erogazione avviene attraverso

forme associative non rilevate Il dott. Bilardo chiarisce che il tavolo si interessa esclusivamente dei servizi sociali il cui costo impatta sul bilancio dei Comuni e non anche di quelli erogati a carico di altri centri di spesa, dunque la Commissione tecnica non è interessata ad un censimento di tutti i servizi sociali resi dai Comuni.

In conclusione, il dott. Porcelli chiede alla Commissione se si intende riconoscere o meno il modello regionale, congiuntamente alla presenza dei cluster sia per il settore rifiuti che per il settore sociale. A tale domanda la Commissione indirizza a procedere nella direzione di considerare congiuntamente cluster e modelli regionali.

Il dott. Porcelli passa, infine, a descrivere il modello del TPL, evidenziando che in effetti si tratta dello stesso modello utilizzato per i servizi sociali in quanto c'è una dummy principale che evidenzia la presenza del servizio (km/passeggero) e una dummy più segmentata (tram, metro, funivia, etc.)

Interviene il dott. Stradiotto spiegando che in precedenza la funzione di spesa era spalmata su tutti i Comuni, anche su quelli che non avevano il servizio di TPL, mentre adesso il modello è concepito in modo diverso e più selettivo, che avrà come effetto finale la concessione di un fabbisogno solo a quegli enti che svolgono effettivamente il servizio.

Il dott. Vignocchi dice che il modello è convincente da un punto di vista metodologico, però bisogna aspettare di vedere come funziona.

Rimandando la prosecuzione della discussione sui modelli proposti alla prossima riunione, la seduta viene tolta alle ore 11,45.