

COMMISSIONE TECNICA PER I FABBISOGNI STANDARD

VERBALE N. 5

Il giorno 26 del mese di aprile dell'anno 2016 alle ore 11,45 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.ssa Maria Teresa Monteduro (MEF), dott. Piero Antonelli (UPI), dott. Andrea Ferri (IFEL) e dott.ssa Veronica Nicotra (ANCI). Sono presenti i seguenti membri supplenti: dott.ssa Giacometta Diamare (PCM), dott.ssa Luisa Gottardi (UPI), dott. Massimo Zeppieri (MEF), dott. Massimo Tatarelli (Ministero Interno), dott.ssa Minzyuk Larysa (IFEL). Sono altresì presenti i seguenti esperti esterni: dott. dott. Marco Stradiotto, dott. Francesco Porcelli, dott.ssa Cristina Equizzi, dott.ssa Carolina Raiola e dott.ssa Claudia Settimi (SOSE) e dott. Cesare Vignocchi (IFEL). Sono presenti inoltre la dott.ssa Sonia Caffù, il dott. Costanzo D'Ascenzo e la dott.ssa Anna Maria Ustino (MEF).

Aprire la seduta il Presidente della Commissione tecnica, prof. Marattin, ricordando che nell'ultima riunione della Commissione tecnica del 13 aprile, SOSE aveva fornito il materiale relativo ai fabbisogni standard delle Province e Città metropolitane e il dott. Porcelli ne aveva dato ampia illustrazione nel corso della riunione stessa, quindi al termine dell'incontro si era convenuto di far circolare sia le eventuali osservazioni e richieste di chiarimenti che le relative risposte di SOSE, cosa che si è puntualmente verificata in quanto UPI e IFEL hanno fatto pervenire alcune osservazioni (allegati 1 e 2) e SOSE ha fornito le relative risposte (allegato 3). Il Presidente passa dunque la parola al dott.Porcelli, il quale procede ad illustrare in modo più ampio le risposte già fornite per e-mail da SOSE alle predette osservazioni, chiarendo in particolare che, per quanto riguarda le proposte presentate da UPI:

- a) non è possibile, a normativa vigente, ricomprendere la spesa per interessi nella spesa standard in quanto il D.Lgs 216/2010 prevede la standardizzazione della sola spesa corrente e non anche di quella in c/capitale, pertanto l'unico intervento praticabile al momento potrebbe essere l'individuazione da parte della Commissione tecnica di un valore standard relativo agli interessi passivi da aggiungere alla spesa benchmark;
- b) non è possibile, a normativa vigente, introdurre un più elevato livello di manutenzione delle strade e delle scuole rispettando il vincolo di bilancio fissato dal citato D.Lgs 216/2010, che prevede com'è noto l'impossibilità di superare la spesa storica.

Il dott. Porcelli passa poi ad illustrare le risposte alle osservazioni di IFEL, che denuncia sostanzialmente dei presunti punti di debolezza nella metodologia utilizzata da SOSE e una sostanziale assenza di evidenze empiriche. In particolare, IFEL osserva che l'aggiornamento dei fabbisogni standard è stato effettuato tenendo conto delle modifiche apportate, per le funzioni fondamentali, dalla L.56/2014 ma la revisione della metodologia non avrebbe prodotto modifiche sostanziali o miglioramenti. Ciò per una serie di motivi, tra cui la scelta di utilizzare uno stimatore quantilico inferiore al valore mediano nonché di un modello che non tiene conto dei maggiori compiti affidati alle Città metropolitane se non per la funzione "Affari generali". In particolare, IFEL lamenta che in base alla procedura quantilica si dà maggior peso alle Province con livelli di spesa pro capite più bassi e ciò potrebbe causare distorsioni a sfavore delle Città metropolitane

che, ad esempio per la funzione Istruzione, evidenziano livelli di spesa più alti. Pertanto, detto procedimento non individuerebbe i livelli di spesa più efficienti bensì quelli più bassi in base al quantile individuato.

In merito, il dott. Porcelli fa presente che, allo scopo di dare maggiore evidenza empirica a supporto della robustezza delle stime quantiliche, la nota metodologica è stata implementata aggiungendo per ogni funzione fondamentale una tabella dalla quale è possibile confrontare i valori ottenuti utilizzando il quantile di riferimento con quelli ottenibili utilizzando uno stimatore OLS nonché i quantili 20 e 50.

Secondo il dott. Porcelli la procedura evidenzia valori sostanzialmente identici e pertanto lo stimatore quantilico può essere proficuamente utilizzato sia per individuare il coefficiente di riparto sia per effettuare la stima del livello di spesa efficiente per ciascun Ente, nel rispetto del vincolo di bilancio posto dalla normativa vigente. Peraltro, tale orientamento sarebbe in linea con le richieste di evoluzione delle metodologie dei fabbisogni standard manifestate dalla Commissione Parlamentare per l'Attuazione del Federalismo Fiscale in occasione dell'approvazione delle metodologie precedenti, che erano incentrate soltanto su stimatori OLS.

Infine il dott. Porcelli, rispondendo alla critica riguardante il presunto insufficiente peso attribuito alle maggiori funzioni (e relativi maggiori costi) delle Città metropolitane, che le penalizzerebbe rispetto alle Province, afferma che tale critica non trova rispondenza nei risultati dei modelli proposti in quanto questi evidenzerebbero sempre un maggior costo standard base delle Città metropolitane rispetto a quello delle Province (con un massimo del 53% per i Servizi generali e un minimo del 5% per la manutenzione stradale). Il dott. Porcelli conclude la sua esposizione chiarendo che, per quanto concerne le osservazioni di IFEL relative all'Istruzione, nella nota fornita c'era un refuso che è stato corretto e comunque SOSE resta a disposizione per ulteriori chiarimenti.

Il Presidente, prof. Marattin, ringrazia il dott. Porcelli dell'intervento e chiede ai presenti se vogliono controbattere, porre ulteriori quesiti o fare osservazioni in merito.

La dott.ssa Gottardi interviene affermando che la differente veduta su alcuni parametri sconta l'inadeguatezza della normativa, in quanto il D.Lgs 216/2010 non tiene conto dei cambiamenti intervenuti e che la Commissione parlamentare dovrebbe preoccuparsi dell'aggiornamento delle norme, in quanto l'auspicata revisione dell'approccio metodologico può avvenire solo a valle delle necessarie modifiche normative. Gottardi conclude dicendo che le risposte illustrate dal dott. Porcelli vanno bene ma l'approccio normativo è fondamentale per uscire dall'impasse, in quanto il fabbisogno standard non può essere considerato alla stregua di un costo minimo al ribasso, anche tenendo conto dei tagli già effettuati.

Interviene il dott. Ferri, che concorda con le osservazioni della dott.ssa Gottardi, sottolineando che il comparto delle Province e Città metropolitane è in forte sommovimento e che la metodologia dei fabbisogni standard dovrebbe cogliere questi cambiamenti. L'attuale metodologia rivela una insufficienza foriera di rischi applicativi, avendo il peccato originale di competere con tagli predeterminati. Ammettendo anche che l'adozione del metodo quantilico non implichi problemi importanti di distorsione, occorre mettersi al riparo da ulteriori osservazioni tecniche preconstituendo una strada più robusta.

Il prof. Marattin chiede se vi sono ulteriori questioni, quindi interviene il dott. Aprile, osservando che se l'obiettivo è quello di ottenere semplicemente dei coefficienti di riparto, le analisi proposte in termini di stimatori OLS e stimatori quantilici non presentano risultati sostanzialmente diversi, avendo caratteristiche sovrapponibili. Del resto il quantile di ciascuna funzione è individuato in relazione alla stabilizzazione del

modello valutata proprio in funzione della minimizzazione degli scarti nei coefficienti di riparto. Il limite dell'approccio basato sugli stimatori quantilici è quello di non riuscire comunque ad individuare il costo standard che l'ente deve sostenere per garantire un determinato servizio in modo efficiente ed efficace, anche sotto il profilo qualitativo. Se l'obiettivo fosse quello di individuare le realtà benchmark in termini di standard produttivi e di risultato, cioè gli enti che svolgono le funzioni loro affidate in modo efficiente nel rispetto degli obiettivi attesi, il tipo di approccio dovrebbe essere diverso, ovvero basato su indicatori che forniscano parametri più oggettivi in termini di misurazione dei risultati. In particolare, occorrerebbe innanzi tutto individuare gli obiettivi di risultato e poi valutare i costi di produzione più efficienti nelle diverse realtà in grado di realizzarli, ma questo è ben diverso dall'idea di un semplice riparto, che presuppone risorse prestabilite.

Il dott. Porcelli ringrazia il dott. Aprile per il suo intervento, che gli consente di chiarire che la metodologia proposta avrebbe in realtà l'ambizione di andare oltre una logica di mera ripartizione, arrivando ad identificare quell'ottimo cui tendere. In merito, Porcelli evidenzia che vi sono Enti che hanno strutture più semplici così come vi sono funzioni più semplici da analizzare; ad esempio, la manutenzione stradale dipende statisticamente dai chilometri da mantenere mentre per le scuole oltre al driver principale costituito dai plessi scolastici ve ne sono altri, come il numero di alunni con disabilità. Emerge pertanto che i driver sono molto legati all'output, dunque non c'è soltanto un discorso di "ripartizione" delle risorse a disposizione. Tornando all'esempio delle strade, Porcelli osserva che i questionari somministrati forniscono l'indicazione del livello di attività svolta in quanto riportano il numero di interventi di manutenzione effettuati nel periodo considerato, mentre per quanto riguarda i Servizi generali si è fatto riferimento al numero di abitanti e alle dimensioni del patrimonio da gestire. In base alla metodologia adottata, si è ritenuto di prendere in considerazione, a parità di servizio erogato e di complessità del territorio, il quantile più basso, ovvero quello che evidenzia il costo più basso pur assicurando il medesimo servizio, nel tentativo di individuare un livello di efficientamento che vada oltre la logica della mera ripartizione.

Il prof. Marattin chiede se vi sono altre considerazioni, con particolare riferimento alla scelta di assumere coefficienti stimati attraverso il metodo quantifico piuttosto che attraverso il metodo OLS.

Il dott. Aprile osserva che, in presenza di una logica essenzialmente ripartitoria sarebbe preferibile, al momento, confermare l'approccio metodologico precedente, con l'impegno ad approfondire le tematiche inerenti la stima dei costi standard, con l'intento di andare oltre la semplice finalità del riparto.

Il dott. Porcelli replica brevemente che l'ultima versione della nota metodologica contempla entrambe le metodologie OLS e quantilica e si rimette alla decisione della Commissione la scelta finale.

Il prof. Marattin chiede agli altri componenti della Commissione tecnica di esprimersi in merito, e la dott.ssa Monteduro interviene affermando che, se i risultati cui si perviene sono analoghi, si può approvare il metodo quantilico.

Prende la parola il dott. D'Ascenzo, dicendo che è stata fatta una scelta a monte date le risorse, dunque il livello ottimale va individuato tenendo conto della spesa storica; questa scelta, tuttavia, ha, come implicazione negativa quella di dare opportunità di spesa agli Enti che hanno speso in passato e di negarle a quelli che non lo hanno fatto. Il punto essenziale è quello dell'individuazione del livello di servizio che deve essere assicurato nel rispetto del vincolo di bilancio, ovvero delle risorse a disposizione.

Il Prof. Marattin chiede quindi al dott. D'Ascenzo se si sta esprimendo per il metodo quantilico e il dott. D'Ascenzo conferma di essere a favore del metodo che assicura il rispetto del vincolo di bilancio.

Il dott. Ferri conferma le proprie osservazioni puntualizzando, però, che nell'ambito delle Città metropolitane e degli Enti di area vasta si possono trovare situazioni molto diverse, pertanto i fabbisogni dovrebbero essere più correttamente stimati Ente per Ente, anche perché questi enti sono circa un centinaio e non certo 8.000 come i Comuni.

Il prof. Marattin chiede se ci sono altri interventi e quindi, ricordando i compiti affidati dalla vigente normativa alla Commissione tecnica, evidenzia che il dato saliente consiste nell'intraprendere un cammino che nel 2017 porterà ad una evoluzione della metodologia e, parallelamente, potranno essere istruite le problematiche legislative.

Il prof. Marattin propone ai presenti di istituzionalizzare il processo, riunendo in modo permanente la Commissione tecnica per i fabbisogni standard, presumibilmente il primo e il terzo mercoledì di ogni mese, dedicando il primo mercoledì ai Comuni e il terzo alle Province e Città metropolitane. In questo tavolo si farebbe pertanto, il punto della situazione al fine di approntare per il 2017 la nuova metodologia. L'idea è quella di consegnare al Governo le proposte di modifica normativa per far avanzare il nuovo sistema perequativo in corrispondenza dei lavori della legge di stabilità 2017.

La dott.ssa Nicotra esprime il suo vivo apprezzamento per la proposta di istituzionalizzazione della Commissione tecnica per i fabbisogni standard, ma rappresenta la propria esigenza di un confronto con gli interlocutori istituzionali di ANCI prima di procedere all'approvazione, pertanto chiede il rinvio della decisione finale sui fabbisogni standard. Il prof. Marattin acconsente a rinviare l'approvazione in questione ma ribadisce la necessità di prendere una decisione nel corso della prossima riunione della Commissione tecnica, osservando che nel frattempo i componenti della Commissione potranno riflettere sulla scelta del metodo quantilico. Il Presidente propone di fissare la prossima riunione della Commissione tecnica per i fabbisogni standard per il giorno martedì 3 maggio alle ore 9,30 e la proposta viene accolta positivamente dai presenti.

La seduta è tolta alle ore 12,50.