

COMMISSIONE TECNICA PER I FABBISOGNI STANDARD

VERBALE N.31

Il giorno 6 del mese di settembre dell'anno 2018 alle ore 10,15 presso la sala IRFE 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: dott. Rocco Aprile e dott. Salvatore Bilardo (MEF RGS), dott.ssa Maria Teresa Monteduro (MEF Dip. Finanze) e dott. Andrea Ferri (IFEL).

Sono presenti i seguenti membri supplenti: dott. Ivo Rossi (PCM), dott. Marco Manzo (MEF Dip. Finanze) e dott. Massimo Tatarelli (MIN. Interno). Sono altresì presenti i seguenti esperti esterni: dott. Cesare Vignocchi (IFEL), dott.ssa Cristina Equizzi e dott. Francesco Porcelli per SOSE. Sono presenti, inoltre, il dott. Marco Carotenuto (MEF Dip. Finanze), la dott.ssa Sonia Caffù, il dott. Costanzo D'Ascenzo, la dott.ssa Antonietta Fortini e la dott.ssa Anna Maria Ustino (MEF RGS).

Ai sensi dell'art. 2, comma 2 del Regolamento della CTFS, assume la presidenza il dott. Rocco Aprile, componente più anziano per età tra i rappresentanti tecnici del Ministero dell'economia e delle finanze, in quanto il Prof. Luigi Marattin ha presentato le proprie dimissioni in data 5 giugno 2018, in seguito alla sua elezione a membro della Camera dei Deputati nella tornata elettorale del 4 marzo 2018. Il MEF si è attivato inoltrando alla Presidenza del Consiglio dei Ministri la richiesta di nomina del nuovo Presidente con nota del 26 giugno 2018.

Il dott. Aprile apre la seduta facendo preliminarmente presente che, pur in assenza di un Presidente nominato, la Commissione è legittimata ad operare, nei limiti dell'ordinaria amministrazione; ciò anche al fine di assicurare la continuità ed il buon andamento dell'amministrazione. Inopportune sarebbero invece, a suo giudizio, eventuali iniziative non strettamente riconducibili a tale ambito di azione, ovvero implicanti deliberazioni non strettamente connesse ad assicurare gli adempimenti ordinari previsti dalla legislazione vigente. Il dott. Aprile sottolinea che l'aggiornamento, a metodologia invariata, dei fabbisogni standard per l'annualità 2019, costituisce sicuramente un adempimento riconducibile all'ordinaria amministrazione, quale atto propedeutico all'emanazione del relativo DPCM di adozione. Sottolinea, inoltre, l'importanza di adottare tale provvedimento, nei tempi previsti, al fine di dare ai comuni certezza sulle risorse a disposizione per una corretta programmazione delle proprie attività. Infine, il dott. Aprile fa presente che, sulla base di quanto esposto, la deliberazione della CTFS in merito all'aggiornamento dei fabbisogni standard per il 2019 include anche la valutazione circa il rispetto della metodologia invariata, requisito atto a qualificare l'ambito dell'ordinaria amministrazione.

Il dott. Ferri prende atto della minore operatività della Commissione tecnica causata dalla mancanza di un indirizzo politico da parte del nuovo Governo. In particolare, per quanto riguarda l'obbligo per la CTFS di redigere la relazione biennale sull'attività svolta, introdotta dall'art. 1, comma 883, della legge di bilancio 2018, riscontra l'estremo ritardo dei lavori; in merito, suggerisce di accelerare i tempi di elaborazione della relazione stessa, magari realizzando un documento più snello e sintetico e concludendo i lavori entro il corrente mese di settembre.

Il dott. Aprile conviene circa le conseguenze dell'assenza di un indirizzo politico, ribadendo che, in sede di deliberazione, non possono essere assunte dalla CTFS decisioni implicanti valutazioni non rientranti nell'ordinaria amministrazione; aggiunge che, sul piano tecnico, l'attività della Commissione può certamente proseguire, assicurando la propria disponibilità in tal senso. Precisa, tuttavia, che bisogna essere consapevoli che il decisore politico, tramite la nomina del nuovo presidente, potrebbe rimettere in discussione, in tutto o in parte, quanto realizzato in questa fase dalla Commissione tecnica .

Il dott. Ferri fa presente che in questo momento la CTFS deve provvedere a due adempimenti molto importanti: la realizzazione della prima relazione biennale da un lato e l'aggiornamento dei coefficienti dei fabbisogni standard dall'altro, adempimenti che, a suo parere, devono essere ambedue sottoposti all'attenzione della politica. L'eventualità di un "azzeramento" totale del processo perequativo è alquanto remota, poiché la Costituzione e la Legge 42/2009 sono fonti comunque operative, pertanto l'attuazione delle relative disposizioni deve potersi dispiegare tenendo conto delle attività di confronto tecnico e concertazione nel cui ambito la CTFS opera.

Il dott. Aprile osserva che l'aggiornamento dei coefficienti rientra nell'ordinaria amministrazione e pertanto la Commissione tecnica può e deve operare in merito, mentre per quanto riguarda l'introduzione di eventuali elementi innovativi ritiene necessaria una riflessione maggiore circa la compatibilità con le funzioni che la CTFS può svolgere in questa fase e la rispondenza al dettato normativo.

Prende la parola il dott. Bilardo, rappresentando che, da un punto di vista pratico e concreto, occorre sollecitare la nomina del Presidente della CTFS alla Presidenza del Consiglio dei Ministri, al fine di uscire dalla situazione di stallo e garantire la piena operatività della Commissione tecnica. Il dott. Bilardo sottolinea che la priorità assoluta è l'emanazione del DPCM approvativo dell'Aggiornamento dati a metodologia invariata, mentre per quanto riguarda l'elaborazione della relazione biennale, bisogna chiarire fino a che punto spingere la perequazione, aspetto molto delicato che non può essere risolto a livello di CTFS; conclude osservando che il 30 settembre è una data troppo ravvicinata che non consente di effettuare adeguatamente le attività e gli approfondimenti necessari.

Il dott. Aprile chiede se vi sono ulteriori osservazioni e, in assenza di altri interventi, passa la parola al dott. Porcelli per l'illustrazione delle slide relative all'aggiornamento dei fabbisogni standard per l'anno 2019, che evidenziano i risultati finali con dati al 1 settembre 2018.

Il dott. Porcelli ricorda, preliminarmente, che i risultati e le elaborazioni che si accinge ad esporre sono stati condivisi con IFEL e RGS e riassume, poi, sinteticamente i riferimenti normativi delle procedure di revisione dei fabbisogni standard. Prosegue informando i membri della CTFS che si è riscontrata una chiusura dei questionari da parte dell'83% dei comuni, mentre lo scorso anno si era raggiunto l'89% dei questionari chiusi e osserva che, come in passato, i non rispondenti sono stati soprattutto i comuni di piccole dimensioni. Il dott. Porcelli commenta quindi più nel dettaglio i risultati dell'aggiornamento della base dati avvenuta da giugno ad oggi, osservando che la compilazione del questionario per fasce di popolazione è stata pari al 100% per i grandi comuni, come peraltro avvenuto in precedenza, mentre la percentuale scende con le minori dimensioni dei comuni e, conseguentemente, il calo di compilazione si è riscontrato prevalentemente al nord, dove maggiore è la presenza di piccoli comuni.

L'esposizione prosegue, quindi, con il riassunto dell'iter dei lavori svolti, a partire dalla fase 1 che ha comportato l'aggiornamento della base dati all'annualità 2016 per tutte le variabili degli 8 modelli, mentre la fase 2 riguarda il calcolo dei nuovi coefficienti di riparto. In particolare, la fase 1 iniziata a maggio ha comportato la ripulitura della base dati in seguito al riscontro di anomalie connesse alle informazioni

dichiarate dai comuni, arrivando alla chiusura dei questionari nei tempi previsti e quindi con composizione finale del database alla fine del mese di agosto. La chiusura dei questionari effettuata dall' 83% dei comuni (- 6% rispetto allo scorso anno, calo che però rientra nelle previsioni e incide soprattutto sui piccoli comuni), le correzioni di anomalie sono state del 13%, anch'esse inferiori a quelle dell'anno scorso, dove avevano raggiunto il 18% delle anomalie contestate; il tasso di correzione delle anomalie risulta molto variabile a seconda del tipo di anomalia: è stato, ad esempio, molto basso per gli asili nido, molto elevato per le incongruenze rilevate nelle forme di gestione e per alcune informazioni relative al trasporto pubblico locale.

Il dott. Porcelli prosegue nell'esposizione, facendo presente che nella fase 2 è stato effettuato il calcolo dei coefficienti di riparto. Sulla base degli incontri tecnici intercorsi con IFEL e RGS (31 maggio, 30 luglio e 5 settembre) si è deciso di approfondire quattro proposte di innovazione delle regole di applicazione, al fine di vagliarne la fattibilità dal punto di vista dell'impatto redistributivo sui comuni e dal punto di vista della loro compatibilità con il perimetro dell'aggiornamento a metodologia invariata.

In primo luogo, si è proceduto a rivedere le soglie di normalizzazione dei mq per alunno nell'ambito del calcolo del fabbisogno standard dei servizi di istruzione, tra le diverse opzioni è risultata più convincente quella di far riferimento alle tabelle riportate nel Decreto Ministeriale 18 dicembre 1975 del Ministero dell'Istruzione individuando come limite minimo il valore di 6,65 mq per alunno e come limite massimo 26,60 mq per alunno, eliminando i limiti massimi calcolati in base al novantacinquesimo percentile delle distribuzioni dei mq per alunno costruiti raggruppando i comuni in fasce di popolazione.

Per quanto riguarda gli asili nido, si è proposto di modificare la normalizzazione del valore massimo della percentuale di copertura del servizio (calcolata come rapporto tra il numero di utenti totali serviti e il numero di residenti tra zero e due anni) ritenuta ammissibile per il calcolo del fabbisogno standard ponendola pari al 33%, valore mutuato dagli obiettivi comunitari, modificando la quota massima del 46,05% precedentemente individuata su base statistica considerando il novantacinquesimo percentile della distribuzione. Inoltre, si è proposto di inserire anche una normalizzazione della percentuale minima di copertura del servizio riconoscendo a tutti i comuni, indipendentemente dalla presenza di un servizio attivo, un fabbisogno standard minimo pari all'erogazione di voucher per il 5% dei residenti in età tra zero e due anni.

Il dott. Porcelli ricorda le notevoli differenze territoriali rispetto alla copertura del servizio Asili nido, in quanto la copertura media del 14% sottende una notevole divaricazione nord/sud, con picchi in Emilia Romagna anche superiori al 55% di copertura, arrivando a livelli inferiori all'1% in Calabria. Riferisce poi di un dato incoerente presentato dal Comune di Rosazza che, indicando una gestione non associata, ha dichiarato nel questionario FC30U la presenza di bambini serviti negli asili nido a fronte di nessun residente in età tra zero e due anni. Per questo motivo il fabbisogno standard per gli asili nido del comune di Rosazza non è stato riconosciuto per evidente incoerenza dei dati dichiarati. La stessa circostanza si è verificata anche il comune di Guardabosone che, però, facendo parte di una unione mantiene il fabbisogno anche senza avere bambini residenti tra zero e due anni a fronte del servizio attivo da parte dell'Unione.

Come ultima proposta di innovazione il Dott. Porcelli richiama la possibilità di modificare la regola di assegnazione del fabbisogno standard per il Trasporto pubblico locale che, attraverso il modello della funzione di spesa aumentata vigente, è assegnato soltanto a favore dei comuni che presentano evidenza di una spesa storica positiva. La proposta sviluppata tecnicamente da SOSE è stata quella di eliminare il vincolo della spesa storica in modo da assegnare a tutti i comuni un fabbisogno standard positivo individuando nella vera intercetta del modello un possibile valore minimo di fabbisogno. Il dott. Porcelli,

inoltre, ricorda che in base alle regole vigenti dei capoluoghi di provincia tutti, tranne Caserta, presentano una spesa storica positiva e vedono l'assegnazione del fabbisogno standard. Inoltre porta a conoscenza della Commissione che la dummy volta ad identificare la presenza di km e/o di passeggeri trasportati è stata recuperata dai dati della precedente rilevazione in quanto i dati del Osservatorio Nazionale sulle Politiche per il Trasporto Pubblico Locale del Ministero dei Trasporti relativi al 2016 non erano ancora disponibili alla data di chiusura delle elaborazioni e, in vista dell'acquisizione di queste informazioni da fonte esterna, la rilevazione dei km e dei passeggeri non è stata più effettuata con il questionario.

Il dott. Porcelli informa la Commissione che nell'incontro tecnico intercorso con IFEL e RGS del 5 settembre è emerso l'indirizzo generale di considerare perseguibili, nell'alveo dell'aggiornamento a metodologia invariata, le nuove normalizzazioni dei mq dell'istruzione e la revisione della percentuale massima di copertura del servizio ritenuta ammissibile per il calcolo dei fabbisogni standard del Servizio di Asili nido. Invece, la previsione di fabbisogni standard minimi, sia per gli Asili nido, sia per il Trasporto pubblico locale, si potrebbero configurare come una innovazione metodologica. Per questo motivo queste ultime due proposte di modifica, alle regole di calcolo vigenti, vengono rimesse all'attenzione della Commissione come ipotesi di studio per una valutazione finale circa la loro possibilità di attuazione.

Il dott. Porcelli passa a considerare gli aspetti redistributivi e i casi di variazioni estreme connesse alle modifiche del coefficiente di riparto dei fabbisogni standard considerando una simulazione del livello della dotazione finale del Fondo di solidarietà comunale per il 2019. Le simulazioni partono dalla dotazione finale 2018 e utilizzano i coefficienti aggiornati dei fabbisogni standard in relazione alle diverse ipotesi di modifica delle regole di applicazione in discussione così come la capacità fiscale aggiornata per il 2019 divulgata dal Dipartimento delle Finanze il 2 agosto. Le variazioni percentuali dei trasferimenti per effetto dell'aggiornamento dei fabbisogni standard sono così isolate dagli effetti derivanti dalla variazione della capacità fiscale.

Con riferimento alla relativa rappresentazione, Il dott. Ferri chiede se la differenza tra i valori delle colonne L e J sia data dalla capacità fiscale e il dott. Porcelli spiega che applicando la nuova base dati le variazioni nelle colonne H ed O sommate danno l'effetto derivante dai coefficienti di riparto e, per quanto riguarda i Rifiuti, la variazione evidenzia l'effetto dell'operazione di sterilizzazione decisa lo scorso anno. Continuando a descrivere gli effetti dell'aggiornamento della base dati, il dott. Porcelli fa presente che i pochi dati anomali emersi sul versante Rifiuti riguardano 2 Unioni di comuni e, in risposta alla specifica richiesta del dott. Ferri, afferma che soltanto per questi due casi si sono riscontrate anomalie derivanti dalla duplicazione del valore delle tonnellate di rifiuti smaltiti a seguito di errata compilazione del questionario da parte dei comuni. Queste duplicazioni sono state oggetto di correzione.

Il dott. Vignocchi fa presente che negli incontri tecnici del mese di luglio IFEL aveva manifestato serie perplessità in ordine alle risultanze per i fabbisogni dei Rifiuti. Emergevano infatti rilevanti anomalie nel confronto fra l'applicazione dello scorso anno e quella attualmente in discussione. Risalendo ai dati ISPRA ci si è accorti di diverse incoerenze per quanto riguarda le tonnellate imputate per la determinazione dei fabbisogni. Il problema si concentra in circa venti casi di Comuni organizzati prevalentemente in Unione. Ribadisce quindi che è necessario verificare come siano avvenute tali attribuzioni e rappresenta l'esigenza di condividere al più presto i dati corretti.

Il dott. Porcelli risponde che dalle verifiche effettuate non si riscontrano altri dati anomali nel livello dei rifiuti smaltiti dai comuni in unione.

Il dott. Porcelli chiede al Presidente se i dati da condividere ai fini dell'approvazione sono quelli che contengono solo la nuova normalizzazione dei mq per alunno e il nuovo limite massimo della percentuale di copertura del servizio di asilo nido e possono essere, quindi, divulgati a tutti i membri della Commissione.

Il dott. Aprile risponde che è possibile nella misura in cui gli stessi possano essere considerati dati finali e, poiché il dott. Porcelli asserisce che lo sono dal punto di vista tecnico, il dott. Aprile dà indicazione alla Segreteria della CTFS di metterli a disposizione dei membri della Commissione tecnica, previa acquisizione da SOSE. In merito, il dott. Aprile aggiunge che occorre valutare se le modifiche che si stanno apportando siano migliorative oppure no e soprattutto se siano o meno compatibili con l'ordinaria amministrazione. Il dott. Aprile rappresenta, poi, l'esigenza di approfondire una serie di aspetti chiedendo, ad esempio, se la diminuzione della compilazione dei questionari da parte dei comuni sia connessa o meno ad una diminuzione della spesa rilevata. Ciò in quanto sarebbe logico ipotizzare che una mancata risposta rispetto all'anno precedente sia correlata a una mancata spesa rilevata e chiede, pertanto, se sia stata condotta una verifica in tal senso. Il dott. Aprile sollecita poi un approfondimento sulla qualità del dato ed, in particolare, sul miglioramento della nuova base dati rispetto a quella precedente. Rappresenta poi l'opportunità di approfondire l'analisi dei coefficienti di riparto evidenziando gli effetti che ne derivano sulla ripartizione del FSC in confronto a coefficienti di riparto precedentemente adottati, verificando se aumenta o si riduce la capacità "discriminatoria".

Il dott. Porcelli fa presente che, a fronte di un 17% di comuni piccoli non rispondenti, si è riscontrato un tasso di risposta del 93% per i comuni dai 60.000 abitanti ai 100.000 e del 100% dai 100000 in su, resta però da capire se la ragione delle mancate risposte sia la mancanza di risorse oppure se siano poco efficaci le sanzioni previste per i comuni inadempienti. Inoltre i comuni rispondenti al questionario pari all'83% del totale rappresentano oltre il 90% della spesa complessiva. Il dott. Porcelli prosegue descrivendo la qualità dei dati utilizzati nel processo di aggiornamento precisando che nella valutazione del fabbisogno standard rientrano oltre 70 le variabili di cui oltre 40 ricavate dal questionario e il resto da fonti ufficiali esterne. In merito, sottolinea che è stato effettuato un importante lavoro di recall e ripulitura dei dati per ogni variabile del questionario e la stratificazione delle informazioni raccolte ormai per più annualità ne garantisce una migliore qualità. Aggiunge che è stata fatta la scelta di guardare agli effetti direttamente nel Fondo solidarietà così come richiesto in passato da alcuni membri della Commissione, tuttavia se si ritiene opportuno è possibile effettuare un'ulteriore fornitura di analisi descrittive basate direttamente sui valori dei fabbisogni standard delle diverse annualità entro la fine del mese di settembre.

Il dott. Aprile chiede se sia possibile valutare, tramite opportuni indicatori sintetici, le modificazioni dei coefficienti di riparto che scaturiscono dalla base dati aggiornata, in termini di ampliamento o riduzione degli scostamenti rispetto al dato medio, a livello nazionale e regionale.

Il dott. Porcelli risponde che è possibile la costruzione di un indicatore che tenga conto di ciò. Il dott. Aprile chiede, inoltre, se sia stato riscontrato un miglioramento della qualità dei dati aggiornati rispetto a quelli della precedente rilevazione, in presenza di una minore copertura delle risposte ai questionari somministrati.

Il dott. Ferri interviene sottolineando che le modifiche proposte per i servizi di Asilo Nido ed Istruzione possono considerarsi senza dubbio migliorative in quanto mirate a risolvere taluni problemi applicativi. D'altro canto queste modifiche sono a suo parere tutt'altro che meramente tecniche, ma fanno riferimento ad un insieme di scelte da considerarsi legittime ed opportune. Questo non significa certamente che l'evidenza di modalità di attivazione di tali servizi oltre i massimali implichi necessariamente spreco di risorse, ma piuttosto eventualmente una maggiore qualità del servizio reso.

Il dott. Ferri prosegue affermando che le modifiche introdotte sono opportune in quanto il sistema perequativo in vigore implica inevitabilmente che una maggiore attribuzione finanziaria ad alcune realtà comporti minori disponibilità per le altre. A questo proposito è difficile non evidenziare ancora una volta che comunque si sta utilizzando un modello complesso e ambizioso, nell'idea che il sistema perequativo garantisca a priori risorse adeguate, quando in realtà storicamente si è verificato un drastico taglio di risorse a carico del mondo dei comuni. Infine, ritornando su di un versante più tecnico, si chiede se valga la pena di continuare ad effettuare per tutti i Comuni una rilevazione censuaria - elemento di sfida per la qualità dei dati - considerato che in particolare i piccoli Comuni sono in grande difficoltà, anche per la nota carenza di personale.

Il dott. Porcelli risponde che per la stima dei fabbisogni standard si procede già alla costruzione di un campione rappresentativo di comuni di riferimento sulla base della qualità dei dati forniti. Tuttavia è fondamentale rilevare le informazioni di tutti i comuni ai fini del calcolo del fabbisogno dove, con la metodologia vigente, si riconoscono i livelli di servizio offerti nei limiti dei valori ritenuti coerenti secondo gli intervalli di normalità di volta in volta individuati. Quindi, fino a quando verrà adottato un modello che guarda al livello storico dei servizi è fondamentale avere le informazioni di tutti i comuni. Inoltre la raccolta capillare dei dati è fondamentale per poter svolgere attività di benchmarking.

Conclusa l'esposizione del documento presentato da SOSE, Il Presidente propone la fissazione di una riunione della CTFS a stretto giro al fine di approvare la nota sull'aggiornamento dei fabbisogni standard a metodologia invariata per l'annualità 2019.

La seduta è tolta alle ore 13,35.