

COMMISSIONE TECNICA PER I FABBISOGNI STANDARD

VERBALE N. 63

Il giorno 16 del mese di febbraio dell'anno 2021 alle ore 15:00 si è riunita in modalità di videoconferenza, 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.ssa Maria Teresa Monteduro (MEF Dip. delle Finanze), dott. Antonio Colaiani (Min. Interno), dott. Andrea Ferri (ANCI/IFEL) e dott. Piero Antonelli (UPI). Sono presenti i seguenti membri supplenti: dott. Costanzo D'Ascenzo (MEF RGS) e dott. Ivo Rossi (PCM).

Sono altresì presenti i seguenti esperti esterni: dott. Cesare Vignocchi, dott.ssa Nicoletta Barabaschi (ANCI/IFEL), dott. Francesco Porcelli (Università degli Studi di Bari), dott.ssa Claudia Peiti (IFEL), dott. Marco Stradiotto, dott. Roberto Dispotico, dott.ssa Antonella Evangelista, dott.ssa Cristina Equizzi e dott. Paolo Mazzeo, dott.ssa Danila De Castro, dott.ssa Domenica Costantini e dott.ssa Larysa Minzyuk (SOSE).

Sono presenti, inoltre, dott.ssa Marcella Castronovo (PCM- Conferenza Stato Città), dott.ssa Anna Maria Ustino e dott.ssa Antonietta Fortini (MF RGS), dott. Marco Carotenuto (Dip. Finanze), dott.ssa Maria Salerno (Regione Campania), dott. Onelio Pignatti (Regione Emilia-Romagna), Avv. Mario Emanuele Alvano (ANCI Sicilia), dott.ssa Margherita Rizza (ANCI Sicilia) e dott.ssa Maria Teresa Tornabene (Regione Sicilia).

Il **Presidente** nel discutere il primo punto all'ordine del giorno, precisa che l'obiettivo della riunione odierna è di condividere con i rappresentanti della Regione Siciliana, ovvero l'avvocato Alvano per Anci Sicilia e la dott.ssa Rizza (dirigente generale del dipartimento regionale delle autonomie locali della Regione Siciliana), i risultati relativi alle prime determinazioni dei fabbisogni standard. L'obiettivo di questa prima elaborazione è quello di fornire ai comuni della Regione Siciliana uno strumento conoscitivo, consentendo un confronto con i comuni più simili in termini di caratteristiche socio-economiche. Come è stato indicato nella nota metodologica, i fabbisogni standard non possono essere usati direttamente per ripartire risorse. L'utilizzo per il riparto delle risorse richiede di definire sia il quadro finanziario in cui le risorse sono inserite sia la capacità fiscale. Gli obiettivi di oggi sono quindi due:

1. illustrare il lavoro delle prime elaborazioni e concordare una modalità di restituzione dei risultati ai comuni al fine che i fabbisogni standard siano un valido strumento per orientare l'azione amministrativa dei comuni medesimi;
2. promuovere una interlocuzione più stretta con i comuni della Regione Siciliana per poi valutare gli sviluppi successivi.

Il quadro normativo previsto dalla legge di bilancio prevede che i fabbisogni standard siano rilevati anche per la generalità delle Regioni a Statuto Speciale. Quindi, nel medio periodo, sarà

necessario lavorare per affinare questo strumento sia per renderlo utilizzabile nella Regione Siciliana sia per renderlo applicabile alle altre Regioni a Statuto Speciale.

Nel breve periodo sarà invece, necessario affinare lo strumento dei fabbisogni per gli asili nido dato che la legge di bilancio ha previsto delle risorse specifiche aggiuntive sul Fondo di Solidarietà Comunale da destinare agli asili nido e da attribuire anche a Sicilia e Sardegna, utilizzando ove possibile i fabbisogni standard. Di conseguenza, questa riunione è un punto di arrivo rispetto alla definizione dei fabbisogni standard per la Regione Siciliana ma, al tempo stesso, un punto di partenza per le elaborazioni successive. Il Presidente propone di partire dalla presentazione di SOSE per illustrare la metodologia usata per determinare i fabbisogni standard della Regione Siciliana, che riprende quella che viene usata già da anni per le RSO, per proporre delle modalità con cui si possono rendere disponibili questi risultati ai comuni. Preliminarmente il Presidente chiede se vi siano interventi dell'Avv. Alvano e della dott.ssa Rizza. Interviene la **dott.ssa Rizza** facendo presente di aver ricevuto la nota metodologica con brevissimo anticipo. Il **Presidente** ribadisce che l'obiettivo della riunione è quello di illustrare i contenuti della nota metodologica e di individuare le modalità di trasmissione dei risultati ai comuni in una modalità che risulti immediatamente fruibile.

il **dott. Stradiotto** fa presente che l'attività è partita da diversi anni con ottimi riscontri da parte degli enti, pertanto ritiene giusto che vengano restituiti i dati agli enti. Le informazioni restituite, insieme alle analisi e alle stime possono diventare un punto di riferimento per gli enti stessi. Lo strumento validato dalla CTFS, come ha detto il Presidente, non potrà essere usato per fini perequativi ed è a supporto dell'attività dei comuni. Egli ringrazia anche la dott.ssa Rizza per la collaborazione mostrata nel fornire le informazioni che sono state utili nel lavoro. I risultati sui fabbisogni standard per la Regione Siciliana verranno illustrati dal dott. Dispotico ed essi sono stati validati dalla Commissione Tecnica per i fabbisogni standard. In seguito, attraverso la condivisione dei dati con gli enti e con la regione, si potrà verificare se i comuni hanno inserito correttamente i dati, e quindi prospettare la possibilità di modifiche rispetto ai questionari già compilati e rispetto a quelli che arriveranno nelle prossime settimane per l'annualità 2019. Inoltre, se vi saranno delle osservazioni e delle rilevazioni, esse saranno utili al fine dell'approvazione definitiva che si avrà nei prossimi mesi.

Interviene il **dott. Dispotico** e, vista la presenza in Commissione di rappresentanti della Regione Siciliana, inizia la propria esposizione con una sintesi del percorso seguito per la determinazione dei fabbisogni standard per i comuni della Regione stessa, precisando che i fabbisogni standard sono stati definiti utilizzando le informazioni desunte dai questionari somministrati ai comuni ed in particolare dall'FC31U relativamente all'annualità 2016 e dall'FC40U relativamente all'annualità 2017. La compilazione dei questionari, che raccolgono i dati strutturali e la riclassificazione dei dati contabili per le sei funzioni fondamentali, è aumentata nel corso del tempo passando dall'87,2% del 2016 a circa il 96% per il 2017.

Una volta compilato il questionario ciascun comune ha ricevuto una serie di segnalazioni su eventuali anomalie derivanti da incoerenze contabili o gestionali e tre distinti report con il duplice obiettivo di rendere trasparente le informazioni utilizzate nel percorso metodologico e al tempo

stesso fornire agli Enti dei validi strumenti per l'individuazione di eventuali imprecisioni nella compilazione dei questionari e procedere alla correzione delle stesse.

Tra i report inviati, il primo ha riguardato la predisposizione di una scheda contenente gli indicatori sulla spesa del personale attraverso il calcolo del costo medio per addetto annualizzato distinto per ciascun servizio nelle varie figure professionali con l'intento di segnalare eventuali valori ritenuti troppo elevati o troppo bassi. Il secondo report inviato ai comuni è consistito nella scomposizione delle voci che permettono di definire la spesa ai fini dei fabbisogni standard mediante la riclassificazione nel questionario di quanto riportato nei bilanci consuntivi. Un terzo report ha evidenziato la modalità di gestione di ciascun servizio evidenziandone l'eventuale assenza, la gestione diretta o la gestione in forma associata.

I fabbisogni standard per i comuni della regione Siciliana sono stati determinati utilizzando i modelli di regressione validati dalla CTFS calcolati sui comuni delle RSO mediante l'applicazione delle informazioni specifiche della realtà siciliana. In merito ai modelli utilizzati, il dott. Dispotico evidenzia che sono stati adoperati due distinti approcci, uno basato sull'individuazione del fabbisogno standard mediante l'uso di una funzione di costo e uno basato su l'uso di una funzione di spesa. Il primo caso è stato considerato laddove i servizi sono misurabili in maniera univoca e facilmente quantificabili. Mediante il modello di regressione è infatti possibile definire il costo di ogni singolo servizio con conseguente determinazione del fabbisogno standard finale attraverso il prodotto tra i costi e le quantità di ciascuno dei servizi erogati. Rientrano in questa casistica il servizio di asilo nido, identificato dal numero di bambini 0-2 anni che frequentano l'asilo o ricevono un voucher, il servizio di smaltimento rifiuti con le tonnellate dei rifiuti e la funzione di istruzione pubblica con i servizi aggiuntivi all'educazione per la popolazione in età scolastica 3-14 anni.

Nel secondo approccio con la funzione di spesa, il livello dei servizi non è facilmente misurabile o non identificabile in maniera chiara per cui in tal caso il fabbisogno è colto attraverso una stima indiretta tenendo in considerazione le caratteristiche del contesto territoriale ed utilizzando una proxy dei servizi erogati attraverso chi ne è il principale utilizzatore, come la popolazione residente o il numero di unità immobiliari (quest'ultimo rappresenta il driver di riferimento nella nuova metodologia della viabilità e territorio). Questa tipologia di metodologia è stata definita per l'Amministrazione, il settore Sociale al netto del servizio di Asili Nido, la Polizia locale, il Trasporto Pubblico Locale e la Viabilità e il Territorio. Per sintetizzare, quindi, i fabbisogni standard stimano statisticamente il fabbisogno finanziario di un ente in base alle caratteristiche territoriali, agli aspetti socio-demografici della popolazione residente e alle caratteristiche strutturali dell'offerta dei servizi.

Dopo aver illustrato brevemente il percorso metodologico seguito, il dott. Dispotico precisa che la CTFS ha validato il 27 gennaio 2021 i coefficienti di riparto relativi al 2016 (che hanno come riferimento metodologico sottostante la nota tecnica del 24 luglio 2019) e i coefficienti di riparto relativi al 2017 (che hanno come riferimento metodologico la nota tecnica approvata il 30 settembre 2020). Tale validazione è avvenuta mediante la predisposizione di una specifica nota tecnica in cui nella premessa generale è stato ben definito che le elaborazioni prodotte costituiscono un contributo all'attuazione degli accordi tra lo Stato italiano e la Regione Siciliana e devono essere

considerate come uno strumento di verifica da parte di ciascun comune della propria azione amministrativa, offrendo la possibilità di effettuare operazioni di benchmark tra comuni simili per caratteristiche socio-economiche sia della regione Siciliana sia delle RSO.

Nella premessa è, inoltre, stato ribadito che i coefficienti di riparto sono riportati a fini conoscitivi e di confronto, che non costituiscono un riferimento per i Piani Economici Finanziari del settore Rifiuti e non determinano effetti perequativi, ovvero non possono essere meccanicamente applicati per l'assegnazione o il riparto di risorse finanziarie da parte dello Stato.

Relativamente all'annualità 2017, è stato successivamente presentata per ciascun servizio/funzione fondamentale una tabella con il confronto tra il livello di spesa e il livello dei fabbisogni standard determinati per i comuni della regione Siciliana. Dalla comparazione dei risultati è emerso per il totale delle funzioni un ammontare di spesa pari a circa 3,26 miliardi di euro e un ammontare di fabbisogno di circa 3,11 miliardi di euro, con una valutazione generale molto positiva dei risultati che hanno evidenziato una completa vicinanza tra quanto speso e quanto stimato come fabbisogno standard. All'interno di qualche servizio la discordanza è apparsa tuttavia più accentuata e il dott. Dispotico ha mostrato il forte dislivello esistente per la funzione di Amministrazione che presenta una spesa superiore al fabbisogno di oltre 300 milioni di euro. Tale questione è stata ampiamente approfondita nelle precedenti riunioni della CTFS dimostrando che la divergenza deriva principalmente da un'errata riclassificazione delle voci di bilancio nel questionario da parte di molti comuni e da una differente struttura del personale che caratterizza i comuni della regione Siciliana rispetto a quelli RSO, con un alto numero di dipendenti dovuto alla presenza di lavoratori "precari" che non sono stati correttamente riportati nel questionario, in quanto non sono stati assimilati ai lavoratori socialmente utili o di pubblica utilità come espressamente richiesto nelle istruzioni di compilazione.

Un grande contributo per la comprensione di tali figure è giunto direttamente dalla Regione Siciliana, che ha fornito a SOSE l'ammontare complessivo dei trasferimenti che annualmente la Regione Siciliana eroga ai comuni relativamente alle spese di personale precario in servizio presso gli enti e totalmente a carico della regione. Tale informazione, non fornita distinta per singolo servizio e considerata prevalentemente di impatto nella funzione di Amministrazione, ha consentito di depurare la spesa storica dell'Amministrazione di tali trasferimenti riducendola di oltre 160 milioni di euro e rendendola più coerente con il livello di fabbisogno stimato. Alla luce della riduzione dei trasferimenti dalla spesa storica della funzione di Amministrazione, la spesa storica complessiva di tutte le funzioni fondamentali si è attestata intono ai 3,10 miliardi risultando più prossima al livello dei fabbisogni standard stimati.

Nell'ottica di migliorare la qualità della banca dati a disposizione e fornire ai comuni della regione Siciliana i risultati validati dalla commissione nella precedente riunione, è diventato fondamentale restituire gli stessi attraverso la realizzazione di una specifica dashboard con cui ciascun Ente potrà considerare la propria performance e procedere con l'invio delle proprie osservazioni che serviranno per la valutazione di eventuali aspetti migliorativi nella procedura di determinazione dei fabbisogni standard futuri. Il dott. Dispotico evidenzia che SOSE ha lavorato proprio in questa direzione predisponendo una dashboard con i dati validati per il 2017, in quanto

la restituzione anche dell'informazione relativa al 2016 avrebbe potuto generare maggiori difficoltà di interpretazione vista la non confrontabilità dei risultati per i servizi (Sociale, Rifiuti e Viabilità/Territorio) che hanno subito un aggiornamento metodologico nel passaggio da un anno all'altro. Pertanto, per poter garantire una confrontabilità nell'applicativo con i comuni RSO si è proceduto alla definizione di un coefficiente di riparto congiunto attraverso la somma dei fabbisogni stimati dei comuni della regione Siciliana con i comuni RSO.

La dashboard predisposta è strutturata con una serie di indicatori generali, trasversali a tutte le funzioni/servizi, e una serie di indicatori specifici in grado di cogliere gli elementi chiave più importanti di ciascun servizio utilizzati nella determinazione dei fabbisogni standard o comunque di ausilio ad una migliore comprensione dello stesso. Una parte dell'applicativo consente, inoltre, di scomporre il fabbisogno standard definito a livello pro-capite nelle differenti determinanti che rappresentano il peso di ciascuna variabile utilizzata nei modelli cogliendo, quindi, le caratteristiche che per ciascun comune hanno in via preponderante generato il fabbisogno standard di ciascun singolo servizio. La dashboard sviluppata offre, inoltre, la possibilità di analizzare la performance di un singolo Ente valutando il differenziale tra il livello di spesa e di fabbisogno standard da un lato e il differenziale tra il livello dei servizi erogati e a quantità di servizi mediamente offerta dagli enti con caratteristiche simili e consente, altresì di effettuare confronti tra comuni sia della regione Siciliana che RSO, nonché valutare specifiche aggregazioni a livello nazionale, territoriale o per fascia dimensionale.

Il dott. Dispotico termina la sua presentazione illustrando un prototipo implementato in excel che ripropone esattamente quelle che saranno le funzionalità previste nella dashboard, mostrando come selezione di esempio i risultati relativi alla Regione Siciliana valutata in termini di aggregazione dei comuni appartenenti alla stessa.

Il **Presidente** ringrazia il dott. Dispotico per la chiara esposizione e dà la parola all'Avv. **Alvano**, il quale ringrazia dell'invito in seno alla Commissione, anche al fine di rappresentare e mettere a sistema alcune specificità della Regione Siciliana. Fa presente che, formalmente, il confronto sta iniziando ora e quindi non si può essere addentro ad alcuni aspetti tecnici. Precisa che è stato dato un aiuto nella fase dell'invio e della compilazione dei questionari ai rappresentanti di IFEL e di SOSE e alla Regione Siciliana, dato che la finalità teorica del lavoro è condivisibile. Tuttavia, vi sono alcune perplessità sul metodo e sul merito, forse perché alcuni aspetti non sono stati ancora ben compresi. Preliminarmente, concorda sul punto di far conoscere ai comuni i dati relativi alla propria azione amministrativa e alla propria performance dando la possibilità di confrontare i risultati. Rileva però che da un lato nella nota si afferma che i dati saranno utilizzati per una finalità statistico-informativa, conoscitiva e di studio, dall'altro si dice che, un domani, tali dati potranno essere utilizzati per la spesa sul sociale e, in futuro, magari per altro. Se il livello resta quello della finalità statistico-informativa, ovvero se l'idea è quella di migliorare il dato e restituirlo ai comuni affinché essi si rendano conto di aver inserito alcuni dati in maniera non corretta si può andare avanti senza problemi considerando che si tratta di un passo avanti. Il problema invece è un altro e riguarda il valore che deve essere assegnato alla nota metodologica che abbiamo modo di visionare solamente ieri e che ha un contenuto altamente tecnico. A tal proposito, l'Avv. Alvano evidenzia una

contraddizione: se si assume che la finalità è quella di mettere i comuni in condizioni di conoscere la propria performance e la propria azione amministrativa, non si comprende come l'estremo tecnicismo della nota possa favorire ciò considerato che, a suo avviso, la nota metodologica non è comprensibile, per esempio, per un responsabile dei servizi finanziari del comune e forse neanche da un professore di economia. Quindi rispetto all'ipotesi di pubblicazione della nota, l'Avv. Alvano si chiede a chi sia rivolta e quale finalità abbia concludendo che, in assenza di una risposta a queste domande, viene il dubbio che la pubblicazione del documento abbia un'altra finalità. Ringrazia il dott. Dispotico per la sua illustrazione, dalla quale si capisce che si è in una fase ancora in divenire per le Regioni a Statuto Ordinario e quindi ancora di più per le Regioni a Statuto Speciale. Il fatto che si ipotizzi di determinare i fabbisogni standard per la Regione Siciliana rischia di rappresentare un'altra finalità, così come l'idea di parlare di determinazione presuppone che si voglia arrivare ad un risultato definitivo. Osserva, inoltre, che la nota tecnica pervenuta si basa sulle note metodologiche precedenti e che questo è un lavoro in continuità con quello delle RSO dove i fabbisogni standard si applicano già da diversi anni e, in conclusione, ribadisce l'impressione che vi sia una possibile contraddizione tra l'obiettivo dichiarato e la finalità che si vuole raggiungere. Pertanto pone su questo punto un interrogativo, ma non pretende di avere certezze. In ogni caso ritiene utile comprendere quale sia la spesa storica dal momento che è positivo che i comuni siano invogliati a verificare i dati che hanno fornito e a capire se il loro livello di spesa storica sia eccessivo rispetto ad alcune variabili e rispetto ad altri comuni, tuttavia se si definiscono i fabbisogni standard, si intende perseguire un altro obiettivo. Inoltre, le specificità che riguardano la Regione Siciliana già iniziano dal titolo del documento, ovvero tale titolo andrebbe modificato, riportando "Regione Siciliana" e non "Regione Sicilia". Il titolo può apparire come un piccolo dettaglio, ma è emblematico di una realtà che, invece, è profondamente diversa non soltanto sul piano formale ma anche da un punto di vista sostanziale.

L'Avv. Alvano prosegue il suo intervento facendo alcune considerazioni sulla specificità della Regione Siciliana. In prima analisi manifesta delle perplessità sulla possibilità di confrontare i comuni della Regione Siciliana con quelli delle Regioni a Statuto Ordinario e non con i comuni delle Regioni a Statuto speciale. Al di là di questo aspetto, andando al merito e osservando le funzioni che sono state considerate nell'analisi dei fabbisogni, egli rappresenta che ci sono alcune variabili che sono differenti per la Regione Siciliana e si chiede fino a che punto questi aspetti vengano tenuti in considerazione. Partendo dalle difficoltà principali che si possono avere quando si confronta una Regione a Statuto Speciale con una a Statuto ordinario, innanzitutto la Regione Siciliana ha un ordinamento autonomo in materia di enti locali e questo non è un fatto di dettaglio, ma un elemento sostanziale che produce una profonda diversificazione di contesto. Ad esempio, nei questionari ci sono una serie di dati che riguardano le gestioni associate. A tal proposito, solo con fatica nella legge di stabilità regionale di quest'anno, è stata rimossa una norma regionale che stabiliva il divieto di costituire nuove unioni. Questo elemento rende evidente una diversità di contesto che dura da un decennio. Infatti, negli ultimi dieci anni, se nel resto d'Italia i comuni sono stati sottoposti ad una pressione martellante che ha determinato una riduzione del numero degli Enti ed un aumento significativo del numero di gestioni associate, la Regione Siciliana è rimasta esclusa da questo fenomeno e ai comuni non è stato permesso di usufruire di meccanismi di miglioramento nella

qualità della spesa e di ottimizzazione dei servizi. Solo a partire dell'anno scorso, si è riusciti ad eliminare il divieto delle gestioni associate.

Inoltre, sono presenti altre diversità profonde che derivano direttamente dalla specialità della Regione. Vi sono normative regionali che sono in conflitto con norme di competenza nazionale, come quelle in materia di finanza locale e di personale. La questione del personale è stata già toccata ma bisognerebbe comprenderne il perché. Inoltre, penso a come possa impattare sulla spesa del personale il tema dell'esternalizzazione dei servizi che tra i comuni della Regione Siciliana rappresenta un fenomeno poco diffuso. Bisogna considerare anche l'elemento dell'insularità che teoricamente renderebbe confrontabile la Regione Siciliana solo con la Sardegna ed egli si chiede se tale aspetto sia stato considerato nella valutazione dei costi e dei fabbisogni.

Altri aspetti significativi che differenziano gli enti locali della Regione Siciliana da quelli delle Regioni a Statuto Speciale e anche da quelli delle Regioni a Statuto Ordinario, sono la limitata capacità fiscale e la ridotta capacità di riscossione. Inoltre, c'è un problema generale in termini di limiti significativi sul piano della capacità amministrativa che influenza molti aspetti a partire dalla compilazione corretta e coerente dei questionari, considerando l'assenza in molti comuni di responsabili dei servizi finanziari. L'Avv. Alvano chiede se sia stato preso in considerazione anche il fatto che la Regione Siciliana sia quella nella quale si sono verificate maggiori crisi finanziarie e se il dissesto e il pre-dissesto sia stato considerato e in che modo abbia un impatto sulla qualità di spesa in quanto, a suo avviso, questo elemento ha un impatto significativo. Inoltre, va tenuta in considerazione anche la questione dei rifiuti che è delicatissima in Sicilia, in quanto nella nota metodologica vi è la neutralizzazione di alcune variabili. Pertanto, egli si chiede come pesa l'evidenza che si hanno pochissimi impianti, pubblici e privati, che condizionano in maniera significativa il costo al rialzo.

L'Avv. Alvano conclude che gli elementi appena menzionati sono solo alcuni degli aspetti che rendono il contesto siciliano diverso e pur essendo d'accordo nel proseguire il percorso intrapreso e ritenendo la finalità di restituire i dati ai comuni condivisibile, evidenzia l'opportunità di operare per step e con un maggiore coinvolgimento di ANCI Sicilia e degli stessi comuni dal momento che vi è piena condivisione sulla restituzione dei dati, chiarendo in maniera coerente le finalità e senza dare per scontate alcune scelte su cui vi è la necessità di un maggiore approfondimento.

Interviene il **Presidente**, per chiarire alcuni aspetti evidenziati dall'Avv. Alvano, che egli stesso aveva rappresentato e cercato di chiarire all'inizio della riunione. Il primo punto è la finalità dei fabbisogni. A tal proposito, la nota metodologica esplicitamente chiarisce che la finalità di questa prima definizione dei fabbisogni è conoscitiva e di confronto tra i comuni siciliani e, eventualmente, di questi ultimi, con quelli delle RSO. Si è a conoscenza delle peculiarità dei comuni siciliani, ma il primo passaggio per comprendere le peculiarità legate al contesto istituzionale e all'insularità è quello di fare un confronto corretto dei comuni siciliani con quelli delle RSO che hanno caratteristiche socio-economiche simili. Questo confronto non risponde a un obiettivo di omologazione, ma è lo strumento che permette di individuare proprio gli elementi che incidono in maniera diversificata sui comuni della Regione Siciliana. Dal confronto con le RSO, è emersa una delle peculiarità della Regione Siciliana che è la spesa per l'amministrazione generale e questo ha

permesso di identificare il fenomeno dei lavoratori precari all'interno dei comuni siciliani. Di conseguenza, l'obiettivo non è quello di dimenticare le differenze, ma di comprenderle bene.

Il secondo punto riguarda il fatto che i fabbisogni e i coefficienti di riparto non possono essere usati per ripartire risorse e questo è stato messo ben in evidenza nella nota. In prospettiva, bisognerà dotarsi di fabbisogni adeguati per ripartire risorse. Ad esempio, questo dovrà essere fatto nel breve periodo per le risorse aggiuntive sugli asili nido che andranno anche a Sicilia e Sardegna e che vanno ripartite in base ai fabbisogni. Tuttavia, l'utilizzo dei fabbisogni per ripartire risorse ora non è fattibile per via del fatto che non sono definiti il quadro del finanziamento e la capacità fiscale.

Il terzo punto riguarda la comunicazione. Infatti, la nota è stata girata affinché fosse nota la metodologia usata, ma l'obiettivo della riunione di oggi è quello di trovare una forma comunicativa che sia fruibile per i comuni. Infatti, è necessario che vi sia una nota che descriva in modo rigoroso il metodo usato, ma serve anche una comunicazione ai comuni, ovvero la restituzione di un dato leggibile. A tal fine, i rappresentanti di SOSE hanno proposto una dashboard che dovrebbe raggiungere la finalità e su cui si deve ragionare insieme. Anche per le Regioni a Statuto Ordinario, i fabbisogni standard sono fruibili ai comuni sul portale Opencivitas e su quello di IFEL.

La **dott.ssa Rizza** fa presente di avere delle perplessità sul metodo, anche se esso si applica da molti anni, dato che il documento è stato ricevuto solo ora. Sembra inoltre che ci sia stata una accelerazione del processo e forse non si comprendono le finalità proprio perché si è avuto modo di conoscere il documento solo adesso.

Interviene il **Presidente** ricordando che la Commissione ha portato a termine semplicemente quello che era stato disposto dalla normativa, sulla base degli accordi che sono intervenuti tra la Regione Siciliana e il Governo, e che prevedevano l'elaborazione dei fabbisogni standard. Questo è stato fatto nell'unico modo possibile, ovvero applicando la metodologia già presente per i comuni delle RSO per determinare i fabbisogni standard della Regione Siciliana. Operazione che è utile solo se i fini sono conoscitivi e di confronto, come previsto dalle norme, tra i comuni siciliani con le stesse caratteristiche socio-economiche e tra questi ultimi con quelli delle RSO al fine di individuarne le peculiarità. Ad avviso del Presidente, non c'è stata una accelerazione del processo dato che il lavoro dura da diversi mesi. Inoltre, egli osserva che la preoccupazione adesso è quella di mettere a disposizione questo strumento nella maniera più utile e più condivisa.

Interviene il **dott. Ferri** facendo presente che bisogna essere coscienti di essere davanti a un processo inedito mai esperito fino ad adesso, ovvero i fabbisogni applicati a una sola regione che ha solo 400 comuni e 5 milioni di abitanti, quindi una numerosità più ridotta dal punto di vista statistico rispetto ai comuni delle RSO e questo pone dei problemi. Questa è una evidenza di cui va tenuto conto sia da parte dei decisori tecnici che di quelli politici. Per di più è la prima volta che vengono prodotti i soli fabbisogni standard, mentre con le RSO è stato dato un segnale di "prezzo" ai comuni nel 2015, ovvero alcuni comuni si sono trovati con delle risorse in meno ed altri si sono trovati con delle risorse in più, per effetto del calcolo dei fabbisogni e dell'intero sistema perequativo. Per la Regione Siciliana si sta lavorando su un livello di tipo conoscitivo che può lasciare dei dubbi, come ha fatto presente l'Avv. Alvano, dato che in genere nell'azione pubblica si conosce per fare – per

perseguire risultati – ed invece in questo caso non si dispone di un definito orizzonte applicativo. Egli inoltre osserva che nella presentazione di SOSE, dove si parla del rapporto tra i servizi erogati e fabbisogni calcolati, invece che parlare dei fabbisogni viene riportato in maniera pedissequa un sistema non condiviso che riguarda la valutazione sintetica del livello dei servizi offerti da ciascun comune, un sistema che porta a delle conclusioni che vanno oltre i confini legislativi e gli obiettivi che si è posta la CTFS. Si propone un modello che non ha nessun riscontro in letteratura sulla stima sintetica mediante indicatori numerici dei servizi offerti da ogni comune, sul quale si fanno dei confronti mediante moltiplicazioni astruse dei coefficienti di spesa per aspetti che se osservati da altri punti di vista darebbero risultati molto diversi.

Il **Dott. Ferri** esprime rammarico per il fatto che sia stata impostata una simile rappresentazione non condivisa da ANCI e afferma che avere portato avanti questo meccanismo di confronto tra livelli di servizio e livelli di standardizzazione attesi rappresenta una scorciatoia assolutamente da rifiutare in quanto lancia il messaggio distorto che ci sono tante risorse non utilizzate. Inoltre, la rappresentazione è stata impostata senza una nota metodologica in grado di mostrare come sono sintetizzati i servizi comunali (nota, peraltro, non rintracciabile nemmeno nel sito Sose-Mef “Opencivitas”). Per quanto riguarda i comuni siciliani, invece, vi sono tanti aspetti che devono essere affrontati sia sotto il profilo qualitativo che quantitativo per i quali ancora non si ha disposizione un bagaglio di conoscenza sufficientemente raffinato e condiviso nemmeno sul terreno proprio della CTFS, che è quello della determinazione dei fabbisogni.

Il **dott. Ferri** ritiene, pertanto, che occorre essere umili nel cercare di dare una rappresentazione adeguata di tale meccanismo. Una strada sensata, rafforzando i criteri statistici, descrittivi, informativi e di confronto, è quella di lavorare molto di più sulle variabili di riferimento. Tali variabili sono state messe tutte insieme nella presentazione in un modo che è certamente migliorabile. Infatti, come si è osservato nella prima fase dei fabbisogni, una data variabile di riferimento molto difforme può non essere considerata solo come elemento negativo o anomalo, ma anche come elemento di *policy* che si può offrire agli operatori locali e regionali quale leva di miglioramento della gestione. Pertanto, il dott. Ferri ritiene tale argomento di grande importanza se usato con la giusta misura. A tal proposito, egli ricorda che ANCI ha cercato di farlo nella piattaforma perequazione pubblicata da un paio di anni. Anche in questo caso, a fronte di un meccanismo molto complesso, va migliorata la capacità esplicativa.

Anche l’argomento del personale, a parere del dott. Ferri, è molto scivoloso. Su questo tema, il problema non è tanto quantitativo ma soprattutto qualitativo. Se si deve lavorare in termini di fabbisogno, capacità amministrativa e di riscossione, rapportandosi ad un territorio come quello della Regione Siciliana dove, ad esempio, le crisi finanziarie sono molto più frequenti rispetto alla media, è fondamentale porsi il problema dell’adeguatezza del personale a disposizione, in termini di competenza e ruolo, considerando inoltre che il 93% dei comuni siciliani non ha margini di assunzione in relazione ai nuovi criteri di sostenibilità finanziaria introdotti dal decreto n. 34 del 2019. Il ragionamento sull’adeguatezza del personale è stato fatto sul settore sociale per i comuni delle RSO, ma non su altri aspetti, né con riferimento alle Isole che sono fuori dall’applicazione della perequazione e, pertanto, il dott. Ferri rappresenta che è un tema importante da porsi in generale

e nello specifico per la Sicilia, adottando delle modalità innovative che consentano di affrontare la questione del personale al fine di aumentare le capacità organizzative degli enti.

Egli passa poi ad affrontare il tema della capacità fiscale che ritiene fondamentale per andare avanti nel lavoro sui fabbisogni per i comuni siciliani e ritiene pertanto essenziale stabilire un piano di lavoro per la definizione della capacità fiscale, anche senza arrivare allo schema perequativo classico utilizzato per i comuni delle RSO. Infatti, è estremamente importante stabilire le differenti leve fiscali dei vari comuni per interpretare correttamente la situazione complessiva al fine della definizione dei fabbisogni.

Infine, il **dott. Ferri** affronta il tema degli asili nido rappresentando che, nelle regioni come la Sicilia finora ai margini del lavoro sui fabbisogni, non si dispone ancora di un chiaro intendimento politico- istituzionale, necessario per sviluppare la funzione degli asili nido. Anche considerando che sono già state stanziare molte risorse su questa funzione. Pertanto, segnala alla Commissione di non immaginare che l'analisi intrinseca dei fabbisogni possa essere risolutiva sul grado di potenziamento necessario del servizio. In sintesi, il dott. Ferri suggerisce di instaurare un lavoro di confronto proficuo sulla definizione della capacità fiscale e dei fabbisogni aggiuntivi con i soggetti principali che possono incidere su questi aspetti. Conclude esprimendo la sua perplessità sul fatto che la confrontabilità dei coefficienti di riparto avvenga semplicemente sommando i coefficienti dei comuni siciliani con quelli delle RSO e rappresenta che ANCI non aderisce all'idea che si possa creare in generale una "graduatoria" dei comuni della Sicilia in un documento ufficiale, e certamente non nel modo esposto nella presentazione odierna di SOSE.

Il **dott. Bilardo** interviene rappresentando che il percorso verso il quale tende la RGS è quello chiaramente definito dalla nostra Costituzione. In linea con tale dettato, non ci si può limitare al puro dato conoscitivo, ma occorre che i diritti civili e sociali fondamentali siano garantiti su tutto il territorio nazionale, rammentando che gli statuti delle autonomie speciali non rilevano di fronte alle garanzie previste dall'articolo 3 della Costituzione. Pertanto, l'impostazione data al percorso è proprio finalizzata a migliorare il sistema, evitando l'immobilismo in una materia così rilevante per i cittadini, e pur comprendendo le critiche alle metodologie di perfezionamento della rilevazione dei fabbisogni standard, non si comprende la resistenza all'avanzamento del percorso definito dalla Costituzione e, a suo parere, andrebbe impostata un'azione forte per velocizzare il percorso in tal senso e non solo nei territori della Sicilia. Il **dott. Bilardo** afferma di condividere quanto rappresentato dal dott. Ferri in merito alla necessità di avviare il processo anche sul fronte della capacità fiscale standard e, in merito, rappresenta che la Ragioneria Generale si adopererà affinché tale disposizione venga completata con la rilevazione delle capacità fiscali. Aggiunge che Il comma 807 della legge di bilancio 2021, in sostanza, prevede un percorso simile a quello avviato per la regione Siciliana anche per i territori delle altre autonomie speciali. Prosegue ribadendo che resta sorpreso nel registrare alcune resistenze, pur comprendendo le critiche sul metodo e la necessità di tener conto della specificità della regione Siciliana, pur rilevando che per le RSO non ci si è posto il problema della specificità delle singole regioni o dell'entità dei trasferimenti autonomi da parte di queste regioni in favore dei loro comuni, anche se probabilmente tale affinamento dell'analisi dovrà essere affrontato in futuro. Pertanto, egli invita tutti a lavorare per migliorare i fabbisogni e non per

bloccarli proprio perché questo è un ambito costituzionale fondamentale, osservando che di fatto l'immobilismo in tale ambito ha penalizzato la regione Siciliana. Infatti, a regime ci sono 560 milioni di risorse sulla funzione sociale dei quali i comuni siciliani sono stati esclusi perché non partecipano al riparto del fondo di solidarietà comunale secondo i criteri dei fabbisogni standard, capacità fiscale standard e perequazione. Il dott. Bilardo conclude affermando che non si deve temere rispetto a tale percorso perché è equo e costituzionalmente garantito; alla domanda su quale sia il giusto livello di risorse per ciascun comune, si potrà rispondere solo se si applicherà correttamente la Costituzione con i livelli essenziali delle prestazioni, obiettivi di servizio, capacità fiscali standard e fabbisogni standard.

Interviene la **dott.ssa Rizza** per rappresentare che, essendo evidente il fine non solo conoscitivo del lavoro che si sta facendo, prima di comunicare i dati ai comuni è necessario che tali dati vengano comunicati ad ANCI Sicilia per poterne prendere visione con maggiore attenzione.

Il **Presidente** concorda con quanto rappresentato dalla dott.ssa Rizza e ricorda che la riunione odierna è un primo incontro ed un inizio. Adesso sarebbe opportuno costituire un tavolo tecnico ristretto tra Anci Sicilia, Regione, SOSE e IFEL in modo che nelle prossime settimane venga illustrata chiaramente ed in modo più dettagliato la metodologia, per poi concordare insieme una modalità di presentazione dei dati. In riferimento alla criticità derivante dall'utilizzo di un indicatore sintetico, evidenziata dal dott. Ferri nel suo intervento, il Presidente rappresenta che è ovvio che un indicatore sintetico non è in grado di rappresentare tutta l'informazione, però forse un'informazione sintetica potrebbe essere comunque utile, se basata su un indicatore ben articolato. Pertanto, egli chiede ai componenti la Commissione di valutarne l'utilizzo.

Sulla questione degli indicatori ed i dati del personale interviene il **dott. Stradiotto**, osservando che la dashboard presentata non è quella finale. Per SOSE più informazioni ci sono meglio è, ma se dal confronto con ANCI Sicilia, Regione Siciliana e rappresentanti di IFEL emergerà la necessità di apportare modifiche si potranno togliere o aggiungere tutte le informazioni che si riterrà opportuno. Il dott. Stradiotto fa presente che SOSE ha presentato la dashboard completa che viene messa a disposizione dei comuni delle RSO, ma se le rappresentanze degli enti preferiscono evidenziare un minor numero di informazioni ci si potrà adeguare alla richiesta. Per quanto riguarda la pubblicazione, nella prima fase, i dati verrebbero somministrati con password e quindi sarebbero a disposizione solamente dei comuni siciliani e della Regione Siciliana. Lo scopo di questa prima pubblicazione riservata è finalizzato all'obiettivo di definire meglio alcune peculiarità per rafforzare e migliorare i fabbisogni standard prima dell'approvazione definitiva. Tra le informazioni, che dovranno essere rese ai comuni, c'è il dato del personale. Il dato delle risorse umane impiegate permetterà agli enti di avere un quadro della situazione e conseguentemente una migliore compilazione del questionario, ad esempio risulterà il personale destinato erroneamente alle funzioni fondamentali. Inoltre, il Dott. Stradiotto rimarca che questo è un dato che vedranno solo gli enti siciliani. Prosegue affermando che la presentazione di SOSE è solo una proposta su cui sarà necessario confrontarsi sia con la Regione che con i rappresentanti dei comuni siciliani che hanno avuto la nota metodologica solo nei giorni scorsi, convenendo che la nota non è di immediata comprensione per chi non è un addetto ai lavori, quindi la dashboard dovrà riuscire a spiegare in

modo semplice ed immediato i fabbisogni standard e i relativi indicatori. La scelta su quale sia il modo migliore di rappresentare le analisi e le stime verrà fatta sulla base di quello che emergerà dalla CTFS e dal confronto con la Regione Siciliana e le rappresentanze dei comuni regionali e nazionali. L'obiettivo della condivisione dei dati è quello di fornire utili indicazioni ai decisori politici comunali e regionali oltre a fornire un benchmark ai singoli enti che, grazie ai dati, potranno verificare eventuali errori di compilazione e potranno quindi correggere il dato chiedendo la riapertura del questionario.

Il **dott. Porcelli** interviene in merito a due punti. Il primo riguarda l'analisi delle specificità regionali per le quali nella riunione è emerso che non sono state approfondite negli anni passati. Egli ricorda invece che tale argomento è stato molto dibattuto in CTFS nel corso degli anni soprattutto in merito ai differenziali di spesa nell'ambito delle diverse funzioni fondamentali. Le analisi e le discussioni sono state molteplici tanto è vero che nelle note metodologiche che sono state prodotte si sono riportate delle analisi che mostrano che in molte metodologie ancora vigenti non sono emersi differenziali regionali nell'ambito della stima dei fabbisogni standard, per esempio in amministrazione e polizia municipale, dove la stima del costo o del fabbisogno standard viene assorbita abbastanza bene dalle variabili che sono state inserite nel modello. Queste specificità regionali sono emerse in modo rilevante nel settore dei rifiuti e nel settore sociale e sono state oggetto di ulteriore approfondimento con le recenti evoluzioni metodologiche di queste funzioni.

La versione precedente delle metodologie adottate per questi settori e recentemente modificate, portavano al loro interno degli standard regionali che sono stati fortemente criticati in quanto l'ottica dei fabbisogni standard deve essere nazionale, adeguando il fabbisogno a dei livelli di servizio di carattere nazionale. Nei servizi sociali, la nuova metodologia approvata il 30 settembre 2020 ha portato all'identificazione di uno standard nazionale che non è quello medio, ma è quello delle realtà più performanti, il confronto si è così riportato su un livello nazionale per garantire maggiore equità e maggiore potere perequativo. Lo stesso dibattito è stato fatto per il settore rifiuti, dove i fabbisogni non hanno potere perequativo e non producono nessun spostamento di risorse per finalità perequative ma hanno solo lo scopo di misurare il costo standard con il quale i comuni devono confrontarsi per la redazione dei piani finanziari (anche con riferimento alle direttive ARERA). In questo settore il sistema regionale è stato superato grazie ad una migliore misurazione delle dotazioni impiantistiche. Tornando ai servizi sociali, l'aspetto delle specificità regionali è stato superato anche grazie al meccanismo di Opencivitas che è stato portato dentro la nota metodologica dei servizi sociali, utilizzando l'indicatore composito dei servizi pubblicato in Opencivitas come punto di riferimento per l'identificazione delle maggiori risorse che oggi sono state istituzionalizzate e saranno erogate nei prossimi anni.

Infine, il dott. Porcelli osserva che, per quanto riguarda il meccanismo di aggregazione dei coefficienti di riparto per il confronto tra i comuni siciliani e quelli delle RSO, si tratta di un passaggio necessario per poter fare dei confronti adeguati. Senza questo passaggio i confronti tra i comuni siciliani potrebbero essere considerati solo all'interno della Regione Siciliana.

Il **dott. Vignocchi** interviene in merito all'inconsistenza dell'indicatore aggregato del livello di output affermando che solo per tre funzioni si è ritenuto di avere una buona misurazione

dell'output e dunque si è proceduto stimando funzioni di costo. Per il resto delle funzioni, si è ritenuto che la rappresentazione dell'output non fosse convincente ed infatti non si è riusciti a stimare funzioni di costo. Egli afferma che non si comprende per tali funzioni in quale modo siano stati individuati valori di output da utilizzare nella costruzione dell'indicatore aggregato, dato che gli stessi valori non sono stati ritenuti impiegabili nella stima delle singole funzioni stesse.

Un indicatore aggregato non può dunque funzionare proprio perché per una serie importante di funzioni si è constatato che tali indicatori non si hanno. Si pensi che anche nel caso del settore sociale, si è discusso lungamente sul fatto che non si è ancora in grado di definire degli output e quindi di configurare la misurazione come una funzione di costo. Per quanto detto, il dott. Vignocchi rappresenta che non si comprende perché si continua ad insistere sul fatto di poter costruire una misurazione aggregata convincente sul livello di servizio fornito dai singoli comuni, stante la mancanza fondamentale nel sistema, più volte ribadita, di una esauriente e completa batteria di indicatori degli output.

Il **Presidente** comprende le critiche espresse dal dott. Vignocchi, ma vede anche il problema di una scarsa leggibilità di una dashboard che si limiti ad elencare di tutti i fattori che determinano il fabbisogno, senza tentare di dare un'indicazione più sintetica. Oggi è stata fatta una proposta che è stata discussa, non era una proposta finale. Infatti, vista la criticità emersa sull'indicatore sintetico, il Presidente assegna al tavolo tecnico il compito di individuare la dashboard e cioè la forma più adeguata di presentare i dati nel modo più trasparente e leggibile possibile e, ~~Egli~~ pertanto, propone, ~~se~~ alla Commissione ~~è d'accordo~~, di costituire ~~il~~ un tavolo tecnico che tenga conto delle indicazioni molto utili che sono emerse nella riunione di oggi e che porti in un tempo relativamente breve all'individuazione della dashboard da mettere a disposizione dei comuni siciliani e di alcuni indicatori sintetici che saranno poi valutati dalla Commissione. Il Presidente propone di darsi il termine di un mese, e se sarà necessario più tempo, sarà segnalato.

L'**Avv. Alvano** afferma che la tempistica dipende dalla disponibilità immediata dei dati e da quante volte sarà possibile vedersi per confrontarsi, ribadendo la sua disponibilità in tal senso.

Il **dott. Ferri** ritiene congruo il termine di un mese se vi sarà la disponibilità di lavoro e si augura che il Presidente richiami SOSE alla corretta condivisione dello stesso.

Anche la **dott.ssa Rizza** conviene con la proposta fatta del Presidente per consentire ad ANCI Sicilia la condivisione del lavoro.

Il **dott. Stradiotto** interviene esprimendo l'assenso di SOSE alla proposta del Presidente, e rispetto a quanto espresso del Dott. Ferri, precisa che nella presentazione è stato mostrato tutto su indicazione del Presidente e fa presente che SOSE rimane comunque disponibile ad eventuali modifiche con spirito costruttivo.

Il **Presidente** fissa la prossima riunione alle ore 15 del 23 febbraio 2021 con l'obiettivo di iniziare a riflettere sui fabbisogni dei comuni delle RSO e di province e CM e chiude la seduta alle ore 17,15.