

COMMISSIONE TECNICA PER I FABBISOGNI STANDARD

VERBALE N. 61

Il giorno 21 del mese di gennaio dell'anno 2021 alle ore 16:00 in modalità di videoconferenza si è riunita, a seguito di regolare convocazione, la Commissione Tecnica per i fabbisogni standard.

Alla riunione sono presenti i seguenti membri effettivi: prof. Giampaolo Arachi (Presidente, PCM), dott. Salvatore Bilardo, dott.ssa Maria Teresa Monteduro (MEF Dip. delle Finanze), dott. Antonio Colaianni (MinInterno), Dott. Andrea Ferri (ANCI/IFEL), Dott.ssa Veronica Nicotra (ANCI), Dott. Piero Antonelli (UPI), e dott. Antonello Turturiello (Regione Lombardia).

Sono presenti i seguenti membri supplenti: dott. Costanzo D'Ascenzo (MEF RGS), dott. Ivo Rossi (PCM), il dott. Massimo Tatarelli (MinInterno), dott. Gerolamo Giungato (ISTAT) e la dott.ssa Luisa Gottardi (UPI).

Sono altresì presenti i seguenti esperti esterni: dott. Cesare Vignocchi (IFEL), dott. Francesco Porcelli, dott. Marco Stradiotto, dott. Roberto Dispotico, dott.ssa Antonella Evangelista (SOSE), dott.ssa Carolina Raiola e dott.ssa Cristina Equizzi (SOSE).

Sono presenti, inoltre, la dott.ssa Marcella Castronovo (PCM- Conferenza Stato Città), la dott.ssa Antonietta Fortini e la dott.ssa Anna Maria Ustino (MF RGS), la dott.ssa Maria Salerno (Regione Campania), la dott.ssa Nicoletta Barabaschi (ANCI/IFEL), il dott. Danilo Carullo e il dott. Marco Carotenuto (Dip. Finanze), la dott.ssa Larysa Mynzyuk (IFEL), Marco Mastracci (SOSE), la dott.ssa De Castro Danila, la dott.ssa Domenica Costantini, la dott.ssa Claudia Peiti (IFEL), la dott.ssa Micaela Fanelli (PCM).

Il **Presidente** apre la riunione portando in approvazione del verbale n. 59 del 15 dicembre 2020 che viene approvato all'unanimità.

Il Presidente passa ad introdurre i restanti punti all'ordine del giorno: la revisione della capacità fiscale e la ripresa e la pianificazione dei lavori sul finanziamento di Province e Città metropolitane. Sul primo punto il Presidente osserva che, ai fini della perequazione, gli eventuali correttivi della capacità fiscale sono importanti come quelli dei fabbisogni. Secondo il Presidente, bisognerebbe valutare se la strada percorsa fino ad ora sia soddisfacente, o se introdurre delle innovazioni sulla capacità fiscale, in particolar modo su quella residuale che è più complessa da trattare.

Per quanto riguarda il secondo punto all'ordine del giorno, lo stato attuale di finanziamento per Province e Città metropolitane è insoddisfacente ed è incoerente con i principi della L. n. 42 del 2009 e del Dlgs n. 68 del 2011, e la legge di bilancio 2021 ha registrato la necessità di una sistemazione definitiva prevedendo la revisione complessiva del sistema di finanziamento con l'istituzione di due fondi perequativi, uno per Province e uno per Città metropolitane, basati su capacità fiscali e fabbisogni standard. È compito della Commissione produrre un'istruttoria tecnica per guidare l'avvio di questi fondi. Il Presidente condivide la sollecitazione pervenuta da parte di ANCI per l'avvio tempestivo dei lavori, in particolare per le Città Metropolitane, poiché bisogna

definire, oltre la capacità fiscale e fabbisogni standard, i fabbisogni delle funzioni aggiuntive proprie di queste ultime.

L'obiettivo della riunione odierna è quindi di proporre delle prime riflessioni sia sulle capacità fiscali che sui fabbisogni standard di province e Città metropolitane. Il Presidente passa quindi la parola alla dott.ssa Monteduro.

Interviene la **dott.ssa Monteduro**, che propone di concentrare la revisione su due componenti in particolare: l'IMU e la capacità fiscale residuale.

L'IMU è la componente più rilevante nella capacità fiscale standard rappresentando più del 50% delle entrate comunali. La dott.ssa Monteduro propone di non mettere in discussione i meccanismi, già consolidati, di standardizzazione del gettito, bensì di allineare i tempi della stima della capacità fiscale con quella dei fabbisogni. Inoltre, la standardizzazione annuale dell'IMU andrebbe evitata, risultando preferibile una manutenzione periodica, biennale o triennale della standardizzazione del gettito. Proprio per questo motivo, nell'ultima stima della capacità fiscale, ci si è limitati ad aggiornare la normativa e a riproporzionare le basi imponibili. L'annualità 2018 è quella più recente che può essere usata l'anno prossimo per standardizzare il gettito poiché non risente dell'effetto della pandemia. Utilizzare nella manutenzione dati di anni più recenti non ha senso perché risentirebbero degli effetti temporanei e non strutturali dello shock pandemico.

La seconda proposta riguarda la capacità fiscale residuale che coglie quella dimensione della capacità fiscale che non si può standardizzare con il metodo RTS. La scelta metodologica è stata quella di usare un approccio econometrico. Questo può essere migliorato sotto diversi punti di vista. Il primo punto riguarda l'aggiornamento del *dataset* agli anni più recenti. L'altro riguarda stabilire le componenti che entrano nella capacità fiscale residuale, ovvero quali tariffe includere. Un ulteriore aspetto riguarda proprio il metodo di stima dell'equazione per la capacità fiscale residuale. Attualmente, il modello econometrico che stima i parametri necessita in fase di applicazione della sterilizzazione di alcune variabili per evitare un'allocazione distorsiva della capacità fiscale. Per evitare distorsioni, sono anche presenti dei correttivi a valle. Una di queste distorsioni comporta la necessità di correggere il reddito medio di alcuni comuni che risulta molto elevato per l'esistenza di pochissimi contribuenti molto facoltosi. L'idea è quella di cercare di capire se si può modificare la stima della capacità fiscale residuale in modo da non applicare tali correttivi.

L'ultima questione è quella della capacità fiscale di Province e Città metropolitane. Questa stima era già stata effettuata in passato con riferimento al riparto di alcuni tagli. La capacità fiscale delle Città Metropolitane si basa su due tributi: RC auto e IPT. Questi tributi sono già "sforzati al massimo" e lo sforzo residuo che si vuole standardizzare è piuttosto limitato. Per la dott. Monteduro si deve pertanto valutare se includere ulteriori entrate residuali che meritano una riflessione dal punto di vista metodologico.

Interviene il **dott. Carotenuto**, illustrando le scelte metodologiche seguite fino ad oggi nella stima della capacità fiscale. Fa presente che in merito all'addizionale comunale IRPEF è stata usata un'aliquota intermedia del 4%, in assenza di un'aliquota standard. Per quanto riguarda l'IMU, dal 2021 ci è stata l'unificazione tra IMU e TASI e quindi bisogna standardizzare separatamente il gettito IMU e TASI nell'anno 2018, per poi sommarli in un secondo momento. Nell'ultima stima della capacità fiscale è stata esclusa la componente rifiuti.

La stima della capacità fiscale 2021 comprende 11,97 mld di euro di IMU e l'IMU pesa sulla capacità fiscale complessiva, che ammonta a 18,96 mld di euro, per un valore del 63,2%. La capacità fiscale residuale ammonta a 4,04 mld di euro e pesa il 21,3% sulla capacità fiscale complessiva. Per quanto riguarda la capacità fiscale 2022 e in relazione all'IMU, come affermava la dott.ssa

Monteduro, si è deciso di non stimare la capacità fiscale standard potenziale da catasto, ma di standardizzare il gettito effettivo. Suggerisce di usare l'annualità 2018 per la standardizzazione.

Invece, per quanto riguarda la stima del Tax Gap IMU-TASI, vi è l'esigenza di verificare la percentuale del 10% che è stata applicata in via prudenziale per i comuni che hanno un gettito riscosso che si discosta da quello potenziale.

Il dott. Carotenuto procede a fare un breve riepilogo sui metodi di standardizzazione del gettito usati per il 2017, con base dati l'annualità 2015. I criteri di standardizzazione del gettito sono quattro:

- Il **criterio del gettito** permette di ottenere il gettito effettivo moltiplicando il rapporto tra l'aliquota di base e quella effettivamente deliberata;
- Il **criterio del catasto** consiste nello stimare su base catastale il gettito da aliquota deliberata e il gettito da aliquota base;
- Il **criterio dell'acconto** stima il gettito standard dalla proiezione annua dei versamenti in acconto per l'anno di imposta applicando poi un coefficiente di standardizzazione;
- il **criterio del benchmark** tiene conto del precedente valore dell'IMU standard relativo agli altri fabbricati rivalutato all'anno 2015 tenendo conto dell'eventuali variazioni catastali intervenute per ciascun comune.

L'applicazione dei citati criteri necessitava di distinguere i regimi deliberati per i fabbricati diversi dall'abitazione principale. Questi erano stati divisi, con l'aiuto di IFEL, in tre categorie: regimi speciali assenti, regimi speciali leggeri e regimi speciali pesanti. I regimi speciali assenti erano quelli dove il comune applicava un'aliquota unica. Per questi regimi, si preferiva il criterio del gettito. Invece, nei regimi speciali leggeri vi era un'aliquota unica in cui vi era qualche esenzione. Nei regimi speciali pesanti vi erano più aliquote deliberate per più categorie di immobili. Un criterio risulta preferibile rispetto a un altro in base ai regimi utilizzati, attraverso un criterio basato su dei vettori di coerenza che elimina quei criteri non coerenti con gli altri.

Al fine di ottenere la TASI standard, si divide il gettito standard IMU degli altri fabbricati per 7,6 poiché la TASI colpiva potenzialmente gli stessi immobili dell'IMU. Per quando riguarda invece la TASI D, questa colpisce anche gli immobili della categoria D. La TASI deriva dal gettito effettivo della quota stato.

Per quanto riguarda le componenti minori dell'IMU, ovvero terreni e aree fabbricabili, si standardizza in base all'aliquota deliberata e di solito vi era l'aliquota unica. Per i terreni, la stima del gettito standard veniva effettuata moltiplicando il gettito effettivo per il rapporto tra aliquota base e aliquota deliberata dall'ente per i soli comuni non esenti. Per quanto riguarda le abitazioni principali di lusso che erano soggette sia a IMU che a TASI, si considerava il gettito effettivamente riscosso nel 2015 per i comuni che non avevano variato l'aliquota e la detrazione di base. Invece, per i comuni che hanno variato l'aliquota e/o la detrazione è stato usato il modello di micro-simulazione del Dipartimento delle finanze, costruito sulla banca dati immobiliare integrata.

Per quanto riguarda il Tax Gap IMU-TASI, esso è dato dalla differenza tra il gettito teorico e il gettito effettivo valutati ad aliquota base per l'anno 2015. Ai fini del calcolo della capacità fiscale, il Tax Gap IMU-TASI è considerato nella misura prudenziale del 10% ed è rimasto al valore precedente del 5% solo per quei comuni colpiti da eventi sismici.

Per quanto concerne la capacità fiscale residuale, questa è la componente su cui l'aspetto metodologico desta maggiore attenzione. Sono state considerate le entrate residuali e quelle tributarie che includono: imposta di scopo, imposta comunale sulla pubblicità, TOSAP, diritti sulle pubbliche affissioni, tributi speciali ed altre entrate tributarie proprie. Viene inoltre considerato il

totale delle entrate extra-tributarie, ad esempio COSAP, al netto di interessi su anticipazioni e crediti, utili netti delle aziende speciali e partecipate, dividendi di società, proventi diversi, tariffa di igiene ambientale, servizio idrico integrato, trasporti pubblici locali e servizi connessi e non è inclusa la TARI che veniva stimata a parte ed è esclusa oggi completamente dal FSC. Il modello in fase di applicazione considera solo alcune variabili considerate in fase di stima, quindi l'ultima stima ha una costante di 68, 65 euro per abitante e le variabili che incidono di più sono: lo scostamento della mediana nazionale dal reddito mediano complessivo, lo scostamento dalla media nazionale del reddito complessivo medio della fascia di popolazione di riferimento, lo scostamento dalla mediana nazionale del valore medio complessivo degli immobili OMI al mq in stato normale, i pendolari entranti per abitante e presenze turistiche e media giornaliera per abitante.

Gli aspetti sui quali si chiede di esprimere un parere della Commissione sono: l'aggiornamento del dataset e le tariffe. Per quanto riguarda l'aggiornamento del dataset, la proposta è quella di usare un panel 2009-2018, tenendo conto che dal 2016 i certificati consuntivi sono su BDAP. Per quanto riguarda le tariffe, la questione è se considerare tutte le tariffe presenti nella standardizzazione del gettito, oppure fare una scelta diversa, ad esempio per le tariffe dei servizi a domanda individuale, considerare una sorta di sterilizzazione in linea con quella della componente rifiuti. Questo farebbe diminuire la capacità fiscale residuale e quindi bisogna vedere se il modello si adatta bene in termini di performance. Altre questioni sono: l'imposta di soggiorno, l'imposta di sbarco e le entrate da TPL che non sono incluse nella standardizzazione. La ragione dell'esclusione è che non tutti i comuni potevano istituirle. Per quanto riguarda l'imposta di soggiorno, se si includesse nella stima della capacità fiscale residuale, bisognerebbe levare le presenze turistiche.

Per quanto riguarda la stima della capacità fiscale di Province e Città metropolitane, la legge di bilancio 2021 ha stabilito che, per l'anno 2022, i contributi e i fondi di parte corrente delle Province e delle Città metropolitane delle RSO confluiscono in due fondi perequativi, basati sulla progressività di capacità fiscali e fabbisogni standard. Alcuni esercizi di simulazione sono già stati fatti e sono stati presentati in un tavolo tecnico con Province e Città metropolitane. I rappresentanti di SOSE e del Dipartimento delle finanze avevano presentato dei primi risultati, ma non vi era stata una approvazione per quanto riguardava il metodo di stima. Tuttavia, il punto di partenza potrebbe essere questo primo esercizio di stima.

Per quanto riguarda le entrate tributarie di Province e Città metropolitane, queste si basano sull'imposta RC auto e IPT. La standardizzazione dei dati presentati è basata sull'anno 2017. La questione che si nota è che lo sforzo fiscale residuo è esiguo, ovvero quasi tutte le province sono già a un livello massimo di sforzo fiscale. Infatti per RC auto, a fronte di un gettito di circa 1,9 mld di euro, lo sforzo fiscale residuo è di solo 7 milioni di euro. Per IPT, a fronte di un gettito di 1,5 mld di euro, lo sforzo fiscale residuo è di circa 9 milioni di euro. Lo stesso, anche se con una percentuale minore, avviene per la TEFA.

Per quanto riguarda la stima della capacità fiscale:

- **RC auto:** la capacità fiscale è stata stimata moltiplicando il gettito effettivo desunto dai versamenti F24 relativi al codice tributo (al lordo delle rettifiche operate dalla Struttura di gestione prima degli accrediti agli enti destinatari) per un coefficiente pari al rapporto tra aliquota standard (12,5%) e l'aliquota legale applicata. La capacità fiscale è risultata pari a 1,48 miliardi di euro;
- **IPT:** la capacità fiscale è stata stimata moltiplicando il gettito effettivo desunto dai versamenti presso l'ACI per un coefficiente pari al rapporto tra la misura standard (determinata come transazione media per pratica pari a 150, 81 euro) e quella

applicata in relazione alle transazioni sugli autoveicoli, considerando gli incrementi deliberati. La capacità fiscale così determinata è pari a 1,21 miliardi di euro;

- **TEFA:** il gettito standard è stato calcolato moltiplicando la base imponibile, determinata per ciascuna provincia a partire dalla spesa storica del 2016 ridotta del 20% per tenere conto dell'effetto dell'IVA derivante dai sistemi di tariffazione e delle mancate riscossioni riferita all'annualità precedente, per l'aliquota standard (1%). Ne risulta una capacità fiscale di circa 75 milioni di euro;
- **Entrate residuali:** il gettito standard è stato calcolato moltiplicando la spesa corrente "efficientata" di ciascuna delle funzioni fondamentali (al netto degli interessi passivi) per le percentuali di copertura medie nazionali rispetto alla spesa (Istruzione: 0,063%, Territorio:6,9459%, Ambiente:14,3783%, Funzioni generali: 0,6054%, trasporti: 4,015%). Tali percentuali sono state ricavate, per ciascuna funzione, come rapporto tra il totale delle entrate residuali storiche e la spesa corrente da Certificati Consuntivi sulla media degli anni della serie storica dal 2011 al 2015.

Queste metodologie di stima possono essere riviste con l'aiuto di ANCI e UPI, dato il nuovo obiettivo che è stato dato alla CTFS con riferimento alla stima della capacità fiscale per Province e Città metropolitane.

Interviene la **dott.ssa Monteduro** facendo presente che occorre una valutazione sulle componenti della capacità fiscale residuale, tenendo conto della dimensione quantitativa delle entrate. Se si tolgono le tariffe, la capacità fiscale diminuisce e questo ha un impatto sulla perequazione.

Il **Presidente** ringrazia la dott.ssa Monteduro e il dott. Carotenuto e riepiloga chiarendo che sia nel caso dell'IMU che nel caso della capacità fiscale residuale si debba procedere in due fasi: aggiornare il dataset e stimare nuovamente il modello e poi affrontare le questioni più complesse. Per quanto riguarda l'IMU, bisogna affrontare il tema di quale percentuale del Tax Gap riconoscere, mentre per le tariffe ci sono delle questioni più complesse da affrontare, ovvero che la eventuale sterilizzazione di una parte delle tariffe ridurrebbe la portata perequativa del fondo. Bisogna valutare quanta parte di queste tariffe contribuisce alle funzioni fondamentali. La proposta è quindi quella di istituire dei tavoli tecnici per l'IMU e per la capacità fiscale residuale per aggiornare i dati e stimare di nuovo i modelli e rimandando la discussione delle questioni più complesse in una seconda fase quando i dati saranno aggiornati.

Interviene la **dott.ssa Monteduro**, facendo presente che questo approccio è congeniale per consentire alla Commissione di prendere delle decisioni. Inoltre, l'aggiornamento della capacità a metodologia invariata consentirà alla Commissione di poter meglio valutare gli effetti di modifiche metodologiche.

Il **Presidente** fa presente che per Province e città metropolitane vi è una prima proposta elaborata e al riguardo bisognerebbe sentire l'opinione di UPI e ANCI.

il **dott. Antonelli** Interviene sul tema del rifinanziamento delle Province e delle Città metropolitane, in particolare chiarisce che il sistema di finanziamento delle Province prima, e il sistema delle Province e delle città metropolitane adesso, ha subito un disallineamento totale con i principi costituzionali. Di conseguenza, egli è favorevole al riepilogo chiesto dal Presidente sul finanziamento di questi enti. Fatta questa premessa, dall'analisi della norma legislativa bisogna

porre alcune questioni. I commi 783 e 785 della legge di bilancio sono insufficienti per ricostruire il sistema di finanziamento di Province e Città metropolitane, poiché la suddetta norma ragiona a legislazione vigente e dal punto di vista dell'invarianza finanziaria. Questo per le Province, più che per le Città metropolitane, non è praticabile e ci sono delle differenti motivazioni. Una prima motivazione riguarda la perequazione. Per le province e le città metropolitane non esiste la perequazione. Oggi il sistema ha un fondo chiuso di 126 milioni di euro per entrambi i comparti, quindi non è possibile che venga incrementato con un sistema di perequazione orizzontale alimentato dalla fiscalità generale degli enti stessi. La seconda questione è quella dei tagli che ha subito questo comparto e che si lega alla capacità fiscale. Infatti, la capacità fiscale è stata usata per la ripartizione dei tagli e il sistema tributario autonomo delle province di fatto non esiste. Il tema è da riprendere per gli interventi di questi anni sul comparto attraverso manovre economiche e destrutturarli. Ad esempio, il decreto legge n. 95 del 2012 ha pesato, per il primo anno, sui comuni e sulle province per 500 milioni di euro. L'anno successivo, i comuni hanno avuto una manovra di circa 2 miliardi di euro e le province di 1,2 miliardi. Dal 2010 fino alla legge n. 190 del 2014, il comparto di Province e Città metropolitane è stato affetto da manovre economiche che hanno superato la capacità di spesa e tributaria di tali enti e pertanto appare necessaria una riflessione sul tema delle manovre economiche che hanno impattato su questo comparto. Infatti, oggi si è in una situazione in cui Province e Città metropolitane hanno un taglio di 578 milioni di euro e di 143 milioni di euro che deriva dalla legge n. 190. Taglio frutto di un ragionamento perverso sulla riduzione della spesa di personale. Inoltre, occorre fare una riflessione sul tema della capacità fiscale, in quanto lo sforzo fiscale è zero e la manovrabilità dei tributi non esiste più. E ancora, per quanto riguarda il tema dei fabbisogni standard, si stanno sollecitando le province alla compilazione dei questionari e ne mancano 23. A tal proposito, egli chiede un aiuto a SOSE, anche tramite un suo rappresentante, dato che alcune province sono in difficoltà nella compilazione dei questionari.

Il dott. Antonelli chiude il suo intervento sulle funzioni aggiuntive e fa presente che questo è un tema importante. In tal senso, si è fatto un passo avanti nei questionari, ovvero quello di provare a indicare quanto Province e Città metropolitane spendono per quelle funzioni che a loro tempo non erano state considerate. Ma questo non è sufficiente e bisognerebbe potenziare l'autonomia degli enti per rispondere a tutte le funzioni che gli essi svolgono, non solo quelle aggiuntive.

Il **Presidente** ringrazia il dott. Antonelli e fa presente che la norma vuole ridisegnare il sistema di finanziamento di Province e Città metropolitane. Occorrerà tenere conto anche di quanto è successo al comparto negli anni passati e sarà necessaria una ricognizione di quella che è la situazione attuale. È difficile al momento avere un quadro chiaro delle risorse delle Province. Infatti, egli chiede alla Ragioneria Generale dello Stato di portare questo quadro nella prossima riunione della CTFS. Bisogna avere chiara la situazione, ma questo non deve fermare l'inizio dei lavori in Commissione. Egli ritiene opportuno che si apra un confronto con un tavolo tecnico con ANCI e UPI circa la prima proposta fatta sulla capacità fiscale dal Dipartimento delle finanze e chiede se ANCI ha delle osservazioni per quanto riguarda la questione dell'IMU

Interviene il **dott. Ferri** facendo presente che è una scelta saggia quella di aggiornare prima il dataset e poi fare le successive revisioni. Infatti, la definizione del perimetro entro cui operare è fondamentale e la sua mancata definizione ha causato in passato alcuni errori sulla capacità fiscale residuale. Inoltre, egli concorda sulla standardizzazione del gettito dell'IMU con riferimento all'annualità 2018, e aggiunge che forse anche l'analisi per i ristori minori fatta nell'annualità 2020, con riferimento all'annualità 2019, potrebbe essere un input per l'aggiustamento di valori anomali. I dati di BDAP potrebbero aiutare in tal senso. Egli rappresenta comunque che non si può sottacere

che per l'IMU si registra un deterioramento degli standard che si sono determinati con gli aggiustamenti per l'inserimento di fiscalizzazioni, ovvero di trasferimenti sostitutivi statali di agevolazioni obbligatorie. Ciò posto, chiede se si ritiene utile evitare di ragionare su basi imponibili trascurate o su basi imponibili che sopravvivono in trasferimenti non perequativi, ma meramente compensativi. Questo è un lavoro sfidante che modifica certe posizioni ma che ha oggi delle buone giustificazioni, e ritiene opportuno decidere su questo punto, per poi eventualmente fare un'analisi.

Inoltre, il dott. Ferri concorda sull'analisi che deve essere fatta circa il Tax Gap. Si tratta di un punto di primaria rilevanza a causa delle differenti capacità di riscossione. La questione della riscossione è aperta ma non si è trovato un consenso, nel dare un ulteriore segnale agli enti tramite il FCDE, anche in seguito all'anomala distribuzione di questo fondo dal punto di vista economico-finanziario (incide in larga prevalenza sulle grandi città e su enti del Centro-Sud con storiche difficoltà). Infine, sullo sforzo fiscale di Province e Città metropolitane, fa presente che le slides presentate ne evidenziano bene l'assenza, fino al punto di poter considerare l'esiguo ammontare di potenziale fiscale non attivato alla stregua di "errore statistico". A suo avviso, non si può immaginare un convincente sistema perequativo senza la presenza di un elemento essenziale come la possibilità di azionare lo sforzo fiscale autonomo.

Interviene il **Presidente** chiedendo al dott. Ferri di esplicitare meglio la questione del recupero delle componenti dell'IMU non presenti nella capacità fiscale.

Il **dott. Ferri** risponde che la nozione di IMU standard si è un po' deteriorata e vi è una difficoltà nel seguire i cambiamenti fiscali. Si dovrebbe trovare un modo anche di considerare che ci sono basi imponibili in cui si concentra solo sforzo fiscale, come l'IMU sugli immobili di categoria D. Queste sono questioni di aggiornamento importanti che erano già emerse e la domanda è se queste questioni saranno lasciate da parte. In tal senso, esprime l'opinione che ove si concordasse di metterle nuovamente da parte a causa degli shock redistributivi che potrebbero causare, le stesse questioni non debbono riemergere in un momento in cui non vi sarebbero più i presupposti per agire.

Interviene il **dott. Stradiotto**, inserendosi nel dibattito sulla capacità fiscale di Province e Città metropolitane facendo presente che, a suo tempo, SOSE aveva tenuto in considerazione questo aspetto, sempre con le validazioni del Dipartimento delle finanze. Al tempo, non veniva neanche chiamata capacità fiscale, ma si usava il termine entrate potenziali standard. A quel tempo si era chiesto un parere a questi enti una soluzione per galleggiare in attesa di evoluzioni normative che sono arrivate con la legge n. 56 del 2014 che doveva essere un ponte in attesa di nuovi assetti istituzionali che poi hanno avuto l'esito che tutti conoscono. Ovviamente, occorre ricordare che alcune Province e Città metropolitane sono state costrette a portare le aliquote al massimo per garantire l'equilibrio. Ad esempio, egli ricorda che per l'IPT la città metropolitana di Firenze perse alcune flotte di automobili che andarono verso Trento, Bolzano e Valle D'Aosta dato che si applicavano aliquote più agevolate. Questa è una questione aperta che la Commissione dovrà affrontare e SOSE darà il suo contributo.

Il **Presidente** prosegue la riunione passando al secondo punto all'OdG relativo al lavoro sui fabbisogni di province e CM per il quale è prevista una presentazione da parte dei rappresentanti di SOSE.

Sul tema interviene primariamente il **dott. Stradiotto** per rappresentare che, finalmente, si ha a disposizione il questionario che era stato somministrato agli enti in questione a marzo 2020 e

che, per numerose proroghe, si è definito al 31 dicembre 2020. Il questionario si era posto l'obiettivo di acquisire il quadro della situazione degli enti nel 2010, ossia prima dei tagli e delle riforme riguardanti il comparto, ed i dati sulle nuove funzioni per i quali però occorrerà un approfondimento specifico in quanto gli enti, in questi anni, probabilmente non avevano nemmeno le risorse per svolgerle, ed infine i dati sulle funzioni tradizionali del comparto che gli enti hanno continuato a svolgere anche dopo le riforme. In ogni caso, il dott. Stradiotto ritiene che si dovrà fare una verifica dei dati acquisiti con i questionari confrontandosi con gli enti per apportare eventuali correzioni e integrazioni. Le province che devono ancora chiudere il questionario sono 23, di cui 12 sono quasi alla fine della compilazione. Per le altre il dott. Stradiotto suggerisce di sollecitare e, a tal proposito, chiede al dott. D'Ascenzo se le norme emergenziali Covid-19 tolgono la sanzione prevista per la mancata presentazione del questionario, in quanto, se non fosse così, gli enti che non presentano il questionario entro una certa data rischiano il blocco dei pagamenti delle risorse e questo può rappresentare un problema in vista dell'imminente erogazione dei ristori.

Il **dott. D'Ascenzo** risponde che, al momento, a legislazione vigente, non si hanno norme che disapplicano sanzioni.

Il **dott. Mastracci** inizia con l'illustrazione delle slides relative all'impostazione del lavoro su Province e CM. L'oggetto fondamentale della discussione riguarda il questionario FP20U, somministrato alle province e alle CM delle RSO, che è in corso di definizione. Tale questionario costituisce lo strumento fondamentale per l'acquisizione dei dati utili ai lavori che saranno necessari per la stima dei fabbisogni standard delle province e delle CM. La prima slide mostra la composizione del comparto di province e CM delle RSO che è costituito da tre macro aggregati: 76 province di cui 3 montane e 10 città metropolitane per un totale di 86 enti. Viene poi mostrato in sintesi il quadro normativo di riferimento che ha permesso di giungere alla legge n. 56 del 2014 che costituisce la base fondamentale per la costruzione del questionario FP20U. La legge n. 56/2014 insieme alla legge n. 42 del 2009 sono il punto cardine per ragionare in termini di funzioni fondamentali e non fondamentali pur mantenendo sullo sfondo il disegno che era previsto dall'articolo 19 del TUEL. La legge n. 42/2009 prevedeva, in via provvisoria, che le funzioni fondamentali delle province erano da considerarsi tali anche per le CM, inoltre per tali enti venivano considerate, come funzioni fondamentali, ulteriori funzioni di natura strategica, di coordinamento e di pianificazione. Con la legge n. 56 del 2014 è stato rivisto l'assetto funzionale del comparto di province e CM, provando ad operare una sintesi tra quelle che erano le intenzioni enunciate nella legge n. 42 e gli spunti di razionalizzazione previsti dal D.L. 95 del 2012. In particolare, la legge n. 56/2014 ha evitato di attribuire alle province funzioni fondamentali allargate ad interi ambiti materiali, come previsto dalla legge n. 42, ed al contrario ha cercato di individuare nell'ambito di ogni materia delle missioni più dettagliate. In aggiunta, oltre alle funzioni fondamentali individuate per le province, la legge n. 56/2014 ha individuato ulteriori funzioni per le province montane e le CM. Nello specifico, per tutti gli enti del comparto, come recato in un'altra slide si mostra l'insieme delle funzioni considerate fondamentali sia con la legge 42 che con la legge 56, in particolare il comma 85, lettera da a) ad e) identifica le varie funzioni fondamentali. Per l'**istruzione** si deve far riferimento alla lettera c) con la programmazione provinciale della rete scolastica e alla lettera e) con la gestione della edilizia scolastica; per quanto riguarda la funzione **territorio** i riferimenti normativi sono costituiti dalla prima parte della lettera a) con la pianificazione territoriale provinciale di coordinamento, dalla seconda parte della lettera b) con la costruzione e gestione delle strade provinciali e regolazione della circolazione stradale; mentre per quanto riguarda l'**ambiente** il riferimento è la seconda parte della lettera a) con la tutela e valorizzazione ambientale; per le **funzioni generali** la normativa di riferimento è insita nella lettera d) del comma 85 con la raccolta ed elaborazione dati ed assistenza

tecnico amministrativa agli enti locali; infine per quanto riguarda la funzione **trasporti** il riferimento è la prima parte della lettera b) con la pianificazione dei servizi di trasporto in ambito provinciale ed autorizzazione e controllo in materia di trasporto privato. Il dott. Mastracci fa presente, come mostrato dalla slide, che alcune delle funzioni che erano state considerate fondamentali con la legge n.42 sono state poi considerate non fondamentali con la legge n. 56, come nel caso dei servizi del mercato del lavoro e della formazione professionale. Altre sono state considerate non fondamentali da entrambi le leggi ed, in questo caso, ci si riferisce in particolare alle funzioni nel settore turistico e sportivo e nel settore agricoltura, industria, commercio e artigianato. Inoltre, la legge n. 56, al comma 44, introduce nuove funzioni fondamentali per le sole città metropolitane che riguardano l'adozione e l'aggiornamento annuale di un piano strategico triennale, pianificazione territoriale generale, strutturazione di sistemi coordinati di gestione dei servizi pubblici, mobilità e viabilità, promozione e coordinamento dello sviluppo economico e sociale, promozione e coordinamento dei sistemi di informatizzazione. Il comma 86 della legge n. 56 introduce delle nuove funzioni fondamentali per le sole province montane, in particolare queste si riferiscono alla cura dello sviluppo strategico del territorio, e delle relazioni istituzionali con province, province autonome, regioni, regioni a statuto speciale ed enti territoriali di altri stati. Infine, viene mostrato che il comma 88 prevede per tutti gli enti una nuova funzione fondamentale che è la stazione unica appaltante, e alla lettera f) del comma 85 viene inserita la funzione di controllo dei fenomeni discriminatori. Con riferimento al questionario, il dott. Mastracci fa presente che lo stesso è stato reso disponibile per la compilazione da parte degli enti a partire dal 4 marzo 2020, ed il termine di 60 giorni ordinari di disponibilità per procedere alla compilazione è stato prorogato, con apposita norma, a 180 giorni e successivamente con ulteriore decreto fissato al 31 dicembre 2020. Il percorso che ha permesso di implementare il questionario FP20U si può sintetizzare in tre punti cardine:

1. effettuare una ricognizione dello stato di attuazione della legge 56/2014;
2. avere un punto di riferimento antecedente ai tagli ed in particolare all'anno 2010;
3. determinare i fabbisogni aggiuntivi per le funzioni di CM e province montane e giungere alla stima dei nuovi fabbisogni standard per tutti gli altri enti.

Dal punto di vista delle informazioni che vengono richieste con il questionario, per quanto riguarda la spesa corrente, sono richiesti l'esercizio 2010 e quello 2018, mentre, per quanto riguarda la spesa in conto capitale, le informazioni vengono richieste in serie storica dal 2010 al 2018, e l'annualità 2010 diventa l'elemento di transizione antecedente all'avvio dei tagli che sono stati operati sulle amministrazioni provinciali negli ultimi anni. Viene richiesto inoltre che questa annualità sia riclassificata secondo i dettagli della legge 56. L'obiettivo del questionario è quello di cogliere la reale spesa che gli enti sostengono per lo svolgimento delle funzioni ed anche di quantificare il livello dei servizi erogati. Una corretta compilazione del questionario è il requisito fondamentale per una corretta valutazione della spesa di ogni ente. Le macro famiglie di informazioni che vengono richieste nel questionario sono sintetizzate come visualizzato in slide: caratteristiche dell'ente, risorse a disposizione, livelli di servizi offerti, informazioni relative al personale in termini di consistenza e di spese, voci di entrata e voci di spesa. Inoltre, per alcune funzioni vengono richieste informazioni sulla spesa in conto capitale in serie storica 2010-2018, nello specifico, in relazione al territorio vengono chieste informazioni relative al patrimonio stradale e, per la funzione istruzione sul patrimonio immobiliare. Il dott. Mastracci fa presente che è importante ricordare che il dato contabile richiesto deve essere coerente con quanto dichiarato dagli enti nei certificati consuntivi sia per l'esercizio 2010 che per quello 2018. Mentre per quanto riguarda i dati strutturali, le informazioni possono essere desunte dai sistemi gestionali a disposizione degli enti stessi. Inoltre, e in particolare per l'esercizio 2018, le informazioni vengono

spacchettate tenendo conto anche di eventuali spese sostenute per attività soggette a delega da parte delle regioni o dello Stato. Dal punto di vista della struttura, il questionario permette di focalizzare l'attenzione sulle nuove funzioni strategiche delle CM e province montane, con un focus anche sulla stazione unica appaltante, vengono poi richieste all'ente informazioni sulla polizia provinciale che va ad intersecarsi con le altre funzioni fondamentali. Inoltre, oltre agli elementi contabili, vengono richiesti elementi strutturali, sono presenti altresì dei campi precompilati provenienti da rilevazioni precedenti al fine di agevolare la compilazione da parte degli enti, infine sono inseriti dei riepiloghi contabili per ciascuno dei quadri da compilare ed un quadro finale di controllo al fine di evitare errori di compilazione. Il quadro complessivo delle informazioni che vengono richieste è il seguente: informazioni relative al personale e alle spese sostenute per le **funzioni fondamentali di competenza delle sole CM (quadro X), delle province montane (quadro W)**, nei quadri successivi vengono richieste informazioni per le funzioni uniformi per tutti gli enti, il **quadro A** per le **funzioni generali**, il **quadro B** per il **territorio**, il **quadro C** per l'**ambiente**, il **quadro D** per l'**istruzione** ed il **quadro E** per i **trasporti**. Per alcune funzioni, oltre agli elementi relativi al personale e alle spese sostenute vengono richiesti anche degli elementi specifici di quella funzione e le spese in conto capitale, come nel caso dell'istruzione e del territorio. Il **quadro F** si riferisce a **polizia provinciale, stazione unica appaltante e controlli dei fenomeni discriminatori**. Queste ultime due sono le nuove funzioni trasversali per tutti gli enti previste dalla legge n. 56. Il **quadro I** contiene informazioni su tutte le altre **funzioni non fondamentali**, mentre le informazioni sulle entrate da **mutui** vengono richieste nel **quadro finale J**. In riferimento ai quadri X e W di pertinenza esclusiva delle CM e delle province montane, per la rilevazione delle nuove funzioni di loro competenza, da una prima ricognizione sono stati rilevati due fenomeni: una limitata compilazione da parte degli enti e una disomogeneità di compilazione. Secondo il dott. Mastracci, questa situazione merita un approfondimento ed una azione di richiamo (recall) che dovrà essere effettuata trasversalmente per tutti gli enti e per tutte le informazioni contenute nel questionario, come si fa nel progetto dei fabbisogni standard comunali. Egli passa quindi ad illustrare una fotografia dei dati al 18 gennaio 2020 dove 62 enti avevano chiuso il questionario, 12 erano in fase di chiusura, 3 avevano visionato il questionario e 9 enti non avevano aperto il questionario. In termini percentuali, oltre il 70% degli enti ha chiuso il questionario, un 14% lo devono ancora chiudere, i restanti lo hanno semplicemente visionato o lo devono ancora aprire. Tutte le 10 CM hanno chiuso il questionario, mentre per quanto riguarda le province montane, 2 lo hanno chiuso ed una lo ha semplicemente visionato. In termini numerici dal punto di vista regionale, come visualizzato in slide, per quanto riguarda Basilicata, Emilia Romagna ed Umbria tutte le province del territorio hanno completato la rilevazione mentre per le altre regioni la situazione è piuttosto ibrida. In termini percentuali, però, la maggior parte delle province di tutte le regioni hanno chiuso il questionario. Visivamente sembra esserci un cluster di questionari aperti, un altro in fase di visione e un altro con la chiusura del questionario. L'ultima slide fornisce una rappresentazione delle questioni aperte, distinte in due gruppi. Da un lato ci sono le funzioni fondamentali uniformi per tutti gli enti per le quali potrebbe essere plausibile usare dei metodi di stima basati sui sistemi econometrici di regressione, come si fa per le funzioni comunali, e probabilmente si dovrà fare riferimento ad una sola annualità in quanto i dati di spesa richiesti con il questionario FP20U per l'anno 2018 sono riclassificati in una modalità non confrontabile con gli anni pregressi rilevati con modalità obsolete. Mentre per quanto riguarda CM e province montane, si dovrà seguire un metodo di quantificazione specifico in modo tale da identificare la parte aggiuntiva legata alle funzioni strategiche di competenza esclusiva di CM e province montane. Il dott. Mastracci conclude così l'illustrazione dell'introduzione all'avvio dei lavori per il comparto provinciale.

Il **Presidente** ringrazia il dott. Mastracci per la presentazione e chiede quali possono essere i tempi di definizione dei questionari considerando anche quelli necessari per il recall.

Interviene il dott. **Stradiotto** rappresentando che occorre avviare quanto prima i gruppi di lavoro con IFEL ed UPI per stabilire insieme i recall e i report che andranno consegnati agli enti in modo tale che gli stessi possano verificare e correggere eventuali errori e al tempo stesso sollecitare quelli che devono ancora chiudere il questionario, senza aspettare che tutti lo chiudano per avviare il recall.

Il **Presidente** afferma che, al fine di giungere ad una metodologia condivisa sulla costruzione dei fabbisogni, il punto strategico segnalato dall'ultima slide è quello di come operare riguardo alle funzioni che sono fondamentali sia per le province che per le CM. Pertanto c'è da fare una scelta: quella proposta nella presentazione di SOSE è di utilizzare una metodologia uniforme per il calcolo dei fabbisogni delle funzioni fondamentali comuni a province e CM e poi, per le funzioni strategiche aggiuntive delle CM, individuare una metodologia appropriata essendo queste ultime un insieme ristretto e con problemi legati alla limitatezza delle risorse a disposizione. Questo approccio appare al Presidente condivisibile e chiede ai componenti della Commissione se ci sono osservazioni.

Il **Dott. Ferri** fa notare innanzitutto che alcune slide descrittive di SOSE indicano, come possibilità di risultato del questionario, la quantificazione delle funzioni aggiuntive innovative di CM e province montane tramite i quadri X e W ma in realtà questo non è davvero possibile, in quanto si tratta di funzioni non hanno una storia, quindi non è possibile applicare la modalità analitica consueta di determinazione dei fabbisogni. Pertanto, per tali funzioni, il questionario così come impostato serve solo molto parzialmente allo scopo. Per tale motivo, sono da coinvolgere nuovamente le CM al di fuori del meccanismo descrittivo corrente, ma piuttosto in termini di valutazione prospettica, come rappresentazione da parte delle amministrazioni metropolitane dei fabbisogni per mettere in atto queste nuove funzioni aggiuntive, in termini di dotazioni finanziarie, di professionalità e di strutture. Il dott. Ferri conclude, pertanto, invitando la Commissione a considerare il quadro X del questionario, relativo alle funzioni innovative delle CM, non come rivelatore di misure quantitative, ma come segnaletico di ciò che manca.

In ordine alla metodologia da applicare alle funzioni più tradizionali, il dott. Ferri osserva che, pur non essendoci da parte di ANCI/IFEL una preclusione a priori ad adottare per gli enti provinciali il metodo di regressione utilizzato per il comparto comunale, occorre tuttavia considerare che non essendo l'ambito provinciale così ricco di informazioni diversificate, come quello comunale, si deve ragionare bene sui risultati dell'analisi di regressione. Si tratta in effetti di non più di 86 enti caratterizzati spesso da storie molto specifiche e singolari.

Il **Presidente** condivide le osservazioni esposte dal dott. Ferri sull'applicazione delle tecniche statistiche più adatte all'ambito specifico in cui si sta operando. Per quanto riguarda il questionario, egli rappresenta che sono diverse le informazioni utili che questo fornisce e che si dovranno usare in maniera ragionevole, mentre probabilmente sarà necessario affiancare una proposta specifica per le funzioni innovative delle CM. Pertanto, propone che la strategia da seguire sia quella di utilizzare un'unica metodologia per le funzioni comuni a tutti gli enti e poi un metodo da individuare per le funzioni innovative delle CM, che potrebbe essere quello dell'intervista, avendo solo 10 enti da coinvolgere al fine di stimare un fabbisogno aggiuntivo. Su questa proposta il Presidente chiede la condivisione della Commissione.

Interviene il **dott. Antonelli** per rappresentare che si sta approcciando all'analisi in base ad un questionario che, rispetto a quello precedente, utilizzato per la ricerca di una metodologia migliore per operare i tagli al comparto provinciale e non per il calcolo dei fabbisogni, fornisce informazioni riclassificate sull'annualità 2018 ed è soprattutto più puntuale nell'analisi delle informazioni finanziarie degli enti, in quanto si vanno ad analizzare dati dal 2010, quindi ante manovre economiche del governo. Altro elemento importante è che per la prima volta si va ad analizzare la spesa in conto capitale degli enti, aspetto che si deve valutare bene nel momento in cui si andrà ad applicare la metodologia. Terza questione rilevata dal dott. Antonelli riguarda il metodo da applicare, egli ritiene che occorra domandarsi anche se la regressione applicata ad 86 enti, 76 province e 10 CM, sia il miglior metodo statistico utilizzabile per questo comparto. Infine, un grande tema che secondo il dott. Antonelli può essere analizzato dal questionario riguarda quelle funzioni che potenzialmente devono caratterizzare un ente di area vasta, che sia provincia o città metropolitana, ed in particolare la funzione di stazione unica appaltante per la quale le province stanno spendendo risorse ed impegno. Infatti, sono 50 le province che hanno istituito la stazione unica appaltante per i propri lavori pubblici e per quelli dei comuni piccoli e medi del loro territorio, e questo è un elemento su cui portare la giusta attenzione per disegnare una prospettiva futura di collocazione dell'ente provinciale nel panorama istituzionale.

Il **dott. Porcelli** intende invece porre una questione in merito al percorso metodologico sulla stima delle funzioni comuni ai due gruppi di enti, province e CM. L'idea che al dott. Porcelli sembra più ragionevole è che nell'approccio statistico che si andrà ad utilizzare nella stima delle funzioni di spesa delle diverse funzioni fondamentali, i due gruppi di enti rimarranno insieme, cioè le 76 province e le 10 CM, e quindi si avrà un campione che avrà tutti questi enti presenti. Questo è importante, non solo dal punto di vista statistico per massimizzare il potere dei modelli utilizzati, ma anche per come si andrà a sviluppare l'applicazione del sistema perequativo ai sensi del comma 783 della legge di bilancio per il 2021, in quanto anche questo andrà a considerare i due gruppi di enti congiuntamente. Nel momento in cui si andranno quindi a identificare i fabbisogni, come punto di partenza sarà importante puntualizzare questo passaggio perché permette di individuare congiuntamente il monte di risorse da attribuire a tutti e due i tipi di enti, senza cristallizzare il riparto che si ha alle spalle tra province e Città metropolitane.

Il **dott. Bilardo** condivide quanto detto dal dott. Porcelli. La norma contenuta in legge di bilancio, sulla base della quale il nuovo sistema dovrebbe partire dal 2022, nasce dall'esigenza di superare l'attuale confuso sistema di finanziamento di province e CM e quindi iniziare a ragionare in termini di fabbisogni e capacità fiscali standard. Considerato che si è di fronte a un gruppo di enti non numerosi e a funzioni abbastanza circoscrivibili, a parte le funzioni aggiuntive, in prospettiva si potrebbe iniziare a ragionare in termini di LEP o comunque di servizi standardizzati, visto che in questo comparto è forte l'esigenza di una standardizzazione nell'erogazione delle funzioni. Su questo tema il dott. Bilardo chiede quale sia la posizione della Commissione.

Per quanto riguarda la questione dei LEP, il **Presidente** rappresenta che, se si andranno a stimare delle funzioni di spesa, implicitamente si assegneranno dei LEP uniformi a tutte le province, se invece ci sono delle funzioni di costo, si avrà il problema di standardizzare gli output e quindi di definire il LEP a cui deve avvenire la standardizzazione, analogamente a quanto fatto per i comuni. Il tema dei LEP dovrà essere comunque affrontato. Il Presidente chiede al dott. Bilardo se egli intendesse che, qualora si partisse dai LEP, sarebbe possibile utilizzare una metodologia diversa.

Il **dott. Bilardo** ritiene necessario ragionare in termini di standard, in modo tale che le modalità di finanziamento e l'eventuale perequazione non dimentichino il concetto di servizio standard per i cittadini in tutto il territorio nazionale. Pertanto, egli considera utile riuscire a proporre come Commissione un orientamento su un livello di servizio standard che richiede un livello di risorse necessarie, aggiuntive o meno che siano.

Il **dott. Porcelli**, riallacciandosi a quanto rappresentato dal dott. Bilardo, osserva che, tenendo presenti i LEP, occorre interrogarsi su quali funzioni fondamentali delle province possano rientrare nel perimetro LEP. Questo è lo stesso interrogativo che si sta ponendo anche per i comuni, per esempio i servizi sociali entrano nel perimetro LEP e la polizia municipale probabilmente no. Questa valutazione è importante perché incide anche su quello che sarà il tipo di metodologia che ci si appresta ad utilizzare tra funzione di spesa o di costo.

Anche il **dott. Stradiotto** interviene riferendosi al tema posto dal dott. Bilardo. Egli ritiene che occorra ragionare come è stato fatto nell'ultimo anno e cioè secondo la rottura dello schema che seguiva i servizi storici, come nel caso dei servizi sociali del comparto comunale e che ha permesso di fare, in quel caso, un'operazione che ha aperto la strada agli obiettivi di servizio e poi ai LEP. Il dott. Stradiotto ritiene giusto fare lo stesso ragionamento anche per le province e le CM per le quali i nuovi fabbisogni standard dovranno fare riferimento ai LEP, in particolare anche quando ci si riferisce alle nuove funzioni dove probabilmente il livello storico del servizio non c'è ed in prospettiva dovrà esserne comunque definito un livello e può anche accadere che per poter esercitare quella specifica funzione in modo omogeneo siano necessarie maggiori risorse. Pertanto, il dott. Stradiotto considera importante il ragionamento suggerito dal Dott. Bilardo al fine di pianificare nel modo corretto il lavoro che si dovrà impostare. Egli conclude facendo la considerazione che per province e CM, fatte salve le nuove funzioni, i livelli di servizio sono più omogenei rispetto al comparto comunale, anche se occorre tener presente che, ad esempio, sulla funzione istruzione ci sarà da fare un ragionamento specifico essendo un servizio che va ad incidere sui diritti sociali e civili dell'individuo e sui quali si dovrà trovare una standardizzazione che porti progressivamente agli obiettivi di servizio ed ai LEP.

Il **dott. Porcelli** fa presente che l'esperienza di efficientamento della spesa delle province non va del tutto dimenticata perché sullo sfondo vi è sempre la necessità di considerare anche livelli efficienti di spesa e non solo il raggiungimento di standard adeguati al livello dei servizi, ma anche contemperare il raggiungimento degli standard in modo efficiente.

Il **Presidente** rappresenta che sono stati sollevati tre ordini distinti di questioni. La prima è la standardizzazione, la quale per alcuni servizi avviene in maniera esplicita perché si individuano livelli di servizio da garantire valorizzati con un costo, mentre per altri servizi, anche di funzioni non fondamentali, lo standard è implicito perché ad enti che hanno le stesse caratteristiche viene assegnato lo stesso fabbisogno di spesa, appunto con un'implicita standardizzazione. Il secondo tema riguarda la necessità che, una volta assegnate le risorse sufficienti a finanziare il fabbisogno, tali risorse si traducano effettivamente in servizi adeguati, sia in termini quantitativi che qualitativi. Ciò richiede l'attivazione di meccanismi di controllo successivi al finanziamento, come quelli pensati per il settore sociale dei comuni. Terzo tema è l'efficienza, per la quale, anche se si utilizza l'approccio del costo standard, si dovrebbe ragionare non sul costo medio ma sul costo efficiente. Per il Presidente occorrerebbe, su questo punto, fare una riflessione in quanto la legge n. 42 chiede di calcolare dei fabbisogni efficienti e non dei fabbisogni medi e pertanto, anche nel caso del calcolo di costi, si dovrebbero stimare dei costi efficienti e non semplicemente dei costi medi.

Il **dott. Vignocchi** interviene per precisare che, in passato, la disponibilità di dati consentì di stimare solo funzioni di spesa e non funzioni di costo. E' cosa nota che in presenza di funzioni di spesa non è analiticamente rinvenibile alcuna misura di costo efficiente. Ci si risolve per applicare un criterio di efficienza del tutto discutibile consistente nel tagliare linearmente la parte alta della spesa. È probabile che, in termini di stima possibile, ci si trovi ancora oggi in una situazione analoga, e si debba cioè propendere per funzioni di spesa. Va dunque indagata la possibilità di impiegare funzioni di spesa "aumentate", come fatto nel caso dei Servizi sociali per i Comuni. Il quadro è poi ulteriormente complicato dal fatto che gli ultimi valori di spesa rilevati, relativi al 2018, incorporano in larga misura tutti i tagli che hanno caratterizzato gli anni passati. In tale situazione, c'è il rischio che, anche fondandosi sul livello medio, si vada a rappresentare una spesa non adeguata.

Il **dott. Porcelli** fa presente che, per tale motivo, con il questionario somministrato agli enti è stato chiesto, oltre all'annualità 2018, anche quella 2010 antecedente ai tagli operati sulla spesa del comparto.

Il **dott. Ferri** ritiene che il fatto di aver scelto le annualità 2010 e 2018 fornisce degli ancoraggi che possono però presentare anche qualche equivoco su cui occorre discutere per comprendere quanto delle differenze di spesa è ascrivibile ad elementi di efficienza recuperata e quanto invece ha superato i limiti di operatività accettabile. Il dott. Ferri prosegue affermando che, se si dovesse impostare un lavoro orientato ai LEP, ci sono almeno due funzioni più facili da inquadrare perché più diffuse quantitativamente, cioè la manutenzione delle strade che risponde al diritto sociale alla mobilità e l'edilizia scolastica che concorre al diritto fondamentale ad avere scuole sicure ed efficienti. Per tali funzioni, egli ritiene necessario che intervenga un mandato operativo espresso in tal senso. Dal punto di vista strettamente metodologico, riguardo sempre ad un lavoro orientato ai LEP, il dott. Ferri afferma che si dovrebbero ricercare dei valori medi soddisfacenti rispetto alla qualità che si osserva, e questo si deve fare perché è un obiettivo di attuazione della legge 42. Egli conclude il suo intervento ribadendo la necessità di essere più espliciti in termini di obiettivi che il di programma di lavoro si vuole porre.

In merito alla vicenda dei LEP, il **dott. Bilardo** osserva che la sensazione che emerge è che la politica si aspetta che il tecnico gli fornisca gli elementi per prendere le decisioni, mentre il tecnico si aspetta che la politica prenda le decisioni: ciò determina una situazione di stallo. La posizione della Ragioneria all'interno della CTFS non è solo quella di condividere un processo che sia coerente con le esigenze della finanza pubblica, ma soprattutto quella di far funzionare meglio gli enti al servizio dei cittadini: pertanto l'insistenza sui LEP e obiettivi di servizio o comunque livelli di servizio standard nasce da questa impostazione. Qualora si volesse ragionare in termini di fabbisogni e capacità fiscali standard prescindendo da un output standard, ciò implica esclusivamente attestarsi su una fotografia dello storico che non è il fine che intende perseguire il Dipartimento della RGS. Egli ritiene pertanto necessario proporre l'individuazione di un livello di servizio standard e poi si valuterà quale sarà il livello al quale standardizzare. Inoltre, il dott. Bilardo rappresenta che riguardo all'utilizzo dei dati di spesa dell'anno 2010 occorre ricordare che in quegli anni nel comparto province c'era molta inefficienza e dispersione di risorse per spese inutili; negli anni successivi probabilmente le manovre sono state eccessive, ma non si deve pensare che il 2010 sia il sistema ottimale per il funzionamento del comparto; per le funzioni aggiuntive delle CM ritiene che non si può fare certo la semplice ricognizione di ciò che hanno fatto gli enti per tali funzioni, essendo queste nuove e probabilmente in situazioni di scarsità di risorse nessun ente avrà speso per le funzioni aggiuntive, pertanto occorre

avvicinarsi in altro modo per la loro valutazione. Il dott. Bilardo conclude il suo intervento ribadendo che non si può prescindere da servizi standard nel lavoro che si sta impostando.

Il **dott. Ferri** concorda con quanto rappresentato dal dott. Bilardo.

Il **Presidente** afferma che occorre comunque essere consapevoli che gli approcci con cui si fissano gli output standard e poi si quantificano le risorse finanziarie necessarie non è generalizzabile in assoluto perché per molte funzioni il livello dello standard di servizio si fissa determinando il livello della spesa che si vuole fare. La Commissione dovrebbe fornire gli elementi di valutazione per far comprendere alla politica se tali livelli standard sono ragionevoli o meno, accettando anche la possibilità che la fissazione dei livelli standard in alcuni ambiti potrebbe non tradursi in maggiori risorse ma solo in una redistribuzione delle risorse disponibili. Pertanto, occorre utilizzare il concetto di standard in modo coerente e corretto in tutte le situazioni che si presenteranno. Per le province, il Presidente osserva che è necessario partire per iniziare a fornire elementi, dati e metodologie per valutare se effettivamente occorrono risorse aggiuntive. Nel caso delle CM, se ci si limita alla lettura della norma, appare che le funzioni aggiuntive sono solo funzioni di coordinamento e di programmazione e non nuovi servizi che necessitano di risorse aggiuntive, quindi occorre partire dalla norma per poi approfondire la valutazione sulla necessità di risorse aggiuntive e segnalarlo alla politica. Inoltre, egli ritiene che, per le funzioni delle province, i dati del 2010 anche se non sono del tutto attendibili e non possono essere utilizzati in modo superficiale, forniscono comunque una indicazione da cui partire per un confronto. Il Presidente conclude rappresentando che, se da una valutazione solida dei dati a disposizione risulta un fabbisogno più alto, tale situazione si segnalerà alla politica per l'integrazione di risorse aggiuntive, ma al tempo stesso occorre accettare che in alcuni casi può accadere che l'applicazione di standard uniformi e dei LEP può tradursi in una riduzione di risorse per enti che attualmente forniscono i servizi al di sopra dello standard.

Il **dott. Antonelli** rappresenta che in passato la metodologia dei fabbisogni standard è stata utilizzata per operare i tagli sul comparto e quindi con l'intento di impattare il meno possibile sul sistema che stava crollando. Egli osserva che su alcuni settori del comparto e, soprattutto sull'istruzione, c'è la possibilità di posizionare un livello essenziale delle prestazioni sapendo però che si sta ragionando sul livello di spesa del 2018 che è stato contratto profondamente dalle manovre economiche seppur in modo attenuato dal 2016 in poi. Il dott. Antonelli ritiene che adesso la cosa migliore è proseguire con l'acquisizione dei dati per poi ragionare sulla valutazione che se ne dovrà fare. Inoltre, egli segnala che, per il settore della viabilità secondaria, si ha un livello di spesa corrente molto basso in quanto negli ultimi anni le province sono state prevalentemente finanziate per gli investimenti in conto capitale e questo dato dovrà essere analizzato. Infatti, il dott. Antonelli segnala che il comparto provinciale, nel suo complesso, mostra un livello di spesa corrente contratto in conseguenza delle manovre economiche, mentre si ha un livello di spesa in conto capitale in crescita consistente, ed i dati SIOPE del 2020, rispetto al 2019, vedono le province come il comparto che cresce di più in termini di spesa in conto capitale rispetto a tutti gli altri livelli di governo e questo è un dato importante da tenere in considerazione nella valutazione complessiva della situazione di tali enti.

Il **Presidente** ricorda che sul tema partirà il tavolo tecnico tra UPI, SOSE e ANCI IFEL e chiude la seduta alle ore 19.