

## COMMISSIONE TECNICA PER I FABBISOGNI STANDARD

### VERBALE N. 49

Il giorno 24 del mese di febbraio dell'anno 2020 alle ore 11,35 presso la sala 222 del Ministero dell'Economia e delle Finanze 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 e dott.ssa Luciana Patrizi (MEF RGS), dott.ssa Maria Teresa Monteduro (MEF Dip. delle Finanze), Dott. Antonio Colaianni (MinInterno) Dott. dott. Andrea Ferri (ANCI/IFEL).

Sono presenti i seguenti membri supplenti: dott. Costanzo D'Ascenzo (MEF RGS), dott. Ivo Rossi (PCM), dott. Massimo Tatarelli (MinInterno), dott. Gerolamo Giungato (ISTAT) e dott.ssa Larysa Minzyuk (ANCI/IFEL).

Sono altresì presenti i seguenti esperti esterni: dott. Cesare Vignocchi (ANCI/IFEL), dott. Francesco Porcelli, dott. Marco Stradiotto, dott. Roberto Dispotico e dott.ssa Claudia Settimi per SOSE.

Sono presenti, inoltre, la dott.ssa Marcella Castronovo (PCM- Conferenza Stato Città), il dott. Marco Carotenuto (MEF Dip. delle Finanze,) la dott.ssa Antonietta Fortini e la dott.ssa Anna Maria Ustino (MF RGS), la dott.ssa Maria Salerno (Regione Campania) e la dott.ssa Nicoletta Barabaschi (ANCI/IFEL).

Il **Presidente**, Prof. Arachi, saluta i presenti ed apre la seduta con il primo punto all'ordine del giorno e cioè l'approvazione dei verbali n. 47 del 9 gennaio 2019 e 48 del 21 gennaio 2020. Per quanto riguarda il verbale n. 47, a causa di problemi nella trasmissione dello stesso, il Presidente suggerisce di rinviarne l'approvazione alla prossima seduta della Commissione e passa al verbale n. 48, che viene approvato all'unanimità.

Passa quindi al secondo punto all'Ordine del giorno che riguarda l'aggiornamento della definizione dei FS delle regioni a statuto ordinario e, al riguardo, invita SOSE a illustrare gli ulteriori sviluppi delle elaborazioni effettuate.

Il **dott. Stradiotto** introduce il tema affermando che, nell'ambito dell'analisi sulle attività svolte dalle Regioni e relative spese e sulla stima dei FS, ci si è posti l'obiettivo, in accordo con la Ragioneria Generale dello Stato, di comprendere quale sia la situazione attuale rispetto al lavoro consegnato da SOSE nel gennaio 2017 su

dati riferiti all'annualità 2013, analizzando le prestazioni effettivamente erogate dagli enti territoriali nelle RSO. Sono stati, pertanto, aggiornati tali dati, focalizzando in particolare l'attenzione sulle due funzioni istruzione e servizi sociali, che il D.lgs 68/2011 aveva individuato per la definizione delle prestazioni effettivamente erogate, al fine di fornire al decisore politico gli strumenti per determinare i LEP. Il lavoro svolto considera anche i servizi complementari relativi alla funzione istruzione svolti da Regioni, Province, CM e Comuni, che si affiancano a quelli gestiti dal Ministero dell'Istruzione nei diversi territori.

Per quanto riguarda la funzione dei servizi sociali, la maggior parte dell'attività viene svolta dai Comuni, attività mappata con l'attività relativa alla stima dei fabbisogni standard dei comuni, mentre per quanto riguarda i servizi svolti dalle regioni l'attività è risultata essere minore. Nello specifico fa presente che una parte dei servizi sociali svolte dalle regioni attinge risorse dal fondo sanitario nazionale, precisa anche che il confine tra le competenze di natura sanitaria e sociale è molto labile e questo porta a situazioni notevolmente diversificate tra le diverse regioni.

Il dott. Stradiotto passa quindi la parola alla dott.ssa Claudia Settmi, invitandola a illustrare nel dettaglio l'analisi condotta da Sose con l'ausilio delle slide elaborate.

La **dott.ssa Settmi** dà inizio al suo intervento con un breve excursus sulle disposizioni normative a base del lavoro, e cioè il D.lgs 68/2011 ed il DL 50/2017, evidenziando che l'approccio adottato è quello di considerare le Regioni come ambito territoriale e non come livello di governo, nonché di analizzare le funzioni considerate, in particolare istruzione e servizi sociali, ai diversi livelli di governo territoriale. Per quanto riguarda l'istruzione, è stato possibile condurre l'indagine su tutti i livelli di governo territoriali essendo disponibile una buona copertura informativa su Comuni, Province, Città metropolitane e Regioni; per i servizi sociali si è preso principalmente in esame il livello comunale, in quanto si sono riscontrate ancora difficoltà nel reperire le informazioni da Province, CM e Regioni. Anche per quanto riguarda la spesa in conto capitale del TPL, che faceva parte delle funzioni considerate dal d.lgs 68/2011, è risultato molto difficile reperire una base informativa che potesse consentire di adempiere alla norma.

Sono state poi sintetizzate le competenze specifiche dei vari livelli di governo territoriale, che per la funzione istruzione sono servizi di natura complementare: per i comuni il trasporto scolastico, la mensa, i servizi di pre-post scuola e centri estivi, per le Province e le Città Metropolitane la fornitura dei locali delle scuole secondarie ed il trasporto disabili, mentre le Regioni svolgono principalmente delle attività legate all'istruzione e formazione professionale e al sostegno del diritto allo studio

attraverso l'erogazione di borse di studio universitario. Per i servizi sociali, ambito particolarmente complesso, si è fatto riferimento all'indagine ISTAT/MEF sui servizi sociali dei comuni singoli e associati, sia per la classificazione delle prestazioni sia a livello di dati, oltre ad aver utilizzato anche l'indagine SOSE/IFEL. Per la piccola parte di servizi sociali di competenza delle Regioni, prevalentemente di natura monetaria (voucher), il reperimento dei dati si è rivelato difficoltoso sia con riferimento alla quantificazione della spesa che degli utenti, ma si confida di riprendere contatti con CINSEDO al fine di acquisire le informazioni necessarie.

Nell'analisi viene riportato l'elenco esaustivo dei servizi censiti dall'ISTAT per i comuni singoli e associati, i quali vengono classificati in tre macro-aree di intervento: strutture, contributi economici e interventi e servizi; ciascun servizio può essere destinato a diverse tipologie di utenza, anch'esse riportate nell'elenco. Al fine di rendere i dati facilmente interpretabili e utilizzabili in futuro per la definizione dei LEP, nell'analisi vengono specificate le tipologie di utenza.

Per gli asili nido, l'analisi a livello dei comuni è articolata nella possibilità di fornire il servizio direttamente attraverso l'asilo nido comunale oppure esternalizzando a nidi privati, o ancora fornendo dei voucher direttamente alle famiglie. Anche sui nidi esiste una fetta di servizi che vengono forniti dalle Regioni attraverso contributi alle famiglie o alle strutture, e al riguardo SOSE conta di avere al più presto le informazioni necessarie dalle Regioni stesse.

Nell'analisi è stata inserita anche una slide in cui viene riportata la spesa complessiva di parte corrente e parte capitale per tutti i livelli di governo, desunta da fonte Conti Pubblici Territoriali: per le RSO 701 mld, suddivisa in istruzione e formazione per 40,7 mld (parte corrente), investimenti in campo sociale 37,1 mld, TPL 4,6 mld. La spesa relativa alla funzione istruzione è più contenuta, per le Regioni ammonta a 1,4 mld, a livello dei comuni 4,05 mld e per le province e città metropolitane 0,6 mld. Per la funzione istruzione la tabella rappresentativa dell'analisi parte dalla distribuzione regionale della spesa storica comunale per i servizi di istruzione complementari per l'anno 2016 calcolata al lordo della compartecipazione utenti, viene inoltre rappresentata la distribuzione della spesa comunale per servizi complementari distinguendo tra spesa diretta e spesa gestita in forma associata, dati ottenuti da fonte SOSE, che tiene in considerazione le forme associate tra comuni (unioni, consorzi, etc).

Per la funzione servizi sociali, al livello comunale, si evidenziano 1,3 mld afferenti ai nidi, 1 mld per servizi socio-sanitari e 4,8 mld per altri servizi sociali. Le fonti dei dati di spesa sono ISTAT e SOSE, anno di riferimento 2016 e si riferiscono ai territori delle RSO. Questa analisi mostra come al nord ci sia un maggiore ricorso alle

forme associate di gestione rispetto ai comuni del sud. Per il livello di governo Province e Città metropolitane si fa riferimento alla spesa dai certificati consuntivi 2016, fonte Ministero dell'Interno. Per questo livello di governo la distribuzione regionale della spesa è meno decrescente da nord a sud, con dei picchi per EmiliaRomagna, Lazio e Molise.

Per le Regioni la fonte di spesa utilizzata è BDAP 2016, per la quale c'è una buona confrontabilità con i dati COPAFF, che provengono dalla serie storica precedente all'adozione del bilancio armonizzato, anche se in sede di confronto con CINSEDO sono state poste delle questioni relative ai fondi comunitari che SOSE si riserva di analizzare nei prossimi mesi. La confrontabilità risulta piuttosto complessa, invece, per quanto riguarda la spesa sociale, per la quale già il dato COPAFF risentiva di notevoli problematiche legate all'individuazione dei trasferimenti ai comuni e delle spese di carattere para-sanitario.

Per la spesa istruzione complessiva vengono rappresentati insieme i tre livelli di governo (Comuni, Province e CM e Regioni) rapportando l'analisi agli abitanti residenti. L'andamento della distribuzione regionale è quello consueto, decrescente da nord a sud.

Per la funzione servizi sociali si considera la fonte ISTAT, che ha tre macro-aree di spesa (comunale, compartecipazione utenza e SSN), mentre SOSE rileva insieme la spesa comunale singola o associata e la spesa di compartecipazione dell'utenza, non avendo la possibilità di scomputarla come fa ISTAT. Mancano invece ancora i dati relativi ai servizi diretti delle Regioni, in proposito SOSE sta predisponendo un questionario che verrà sottoposto a tali enti al fine di individuare quelle quantità di servizio fornito che non si riesce a desumere da altre fonti. La spesa comunale per i servizi sociali (esclusi gli asili nido) viene riportata in una rappresentazione che confronta le tre informazioni di spesa distinte: la spesa lorda SOSE, la spesa lorda ISTAT al netto della quota SSN e la spesa lorda ISTAT a lordo della quota SSN.

Da questa rappresentazione emerge come la distribuzione regionale della compartecipazione sanitaria sia molto disomogenea, ed in alcune regioni questa componente è molto rilevante come nel Veneto e fa aumentare in modo considerevole la spesa per abitante; da questo si deduce che, per ragionare in termini di confrontabilità, occorre agire al netto della compartecipazione sanitaria. Anche la rappresentazione della composizione della spesa ISTAT 2016 (spesa dei comuni singoli o associati, quota pagata dagli utenti, quota pagata dal SSN) mostra l'incidenza della compartecipazione sanitaria per le diverse Regioni e si nota come questa incidenza sia prevalente nella regione Veneto. L'oggetto di rilevazione SOSE e

ISTAT è lo stesso ed il valore complessivo della spesa è molto simile, ma ci possono essere scostamenti dovuti a differenze di classificazione dei servizi; SOSE rileva macro aggregati e non tutti i servizi nel dettaglio come fa ISTAT, e ciò finisce per determinare differenze. La dott.ssa Settimi conclude osservando che l'ideale sarebbe riuscire ad arrivare ad un'unica rilevazione integrata sui servizi sociali, anche per evitare agli enti il disagio di dover fornire più volte le stesse informazioni in forma diversa.

Interviene il **dott. Stradiotto** per ribadire che la rilevazione sui servizi sociali è stata condotta su base comunale nell'ambito della Regione intesa come territorio, mentre la spesa regionale viene mappata a parte. La presenza di due rilevazioni, SOSE/IFEL e ISTAT/MEF, è dovuta al fatto che la rilevazione ISTAT/MEF, fino a poco tempo fa, riportava il dato dei servizi offerti disaggregati a livello provinciale, mentre per i fabbisogni standard comunali si rende necessario avere il dato comunale. In prospettiva, un'unica rilevazione ISTAT/MEF sarebbe la soluzione migliore, evitando così di somministrare un secondo questionario ai comuni.

Il **dott. Bilardo** chiede di chiarire come sia possibile che il SSN incida così tanto sul fabbisogno della regione Veneto per la funzione dei servizi sociali, considerato anche che la definizione del fabbisogno sanitario ha un livello standardizzato. In merito, anche il **Presidente** interviene affermando che occorre capire quale sia la motivazione della notevole incidenza del SSN per la regione Veneto, chiedendo se si tratti soltanto di una diversa classificazione di servizi nel questionario compilato dalle ULSS, e quindi di un aspetto legato alla rilevazione del dato.

La **dott. Patrizi** osserva che le ULSS svolgono una parte rilevante di funzioni sociali e nella rilevazione inseriscono tutto senza distinzione tra spesa sanitaria e spesa sociale. Il fatto che l'ULSS del Veneto svolga funzioni sociali maggiori rispetto alle aziende sanitarie delle altre Regioni non va ad incidere sul livello del fabbisogno sanitario, in quanto nei conti economici della Sanità non c'è nulla in termini di servizi sociali. Prosegue affermando che la situazione differenziata tra gli enti dipende dall'organizzazione delle singole Regioni e di come le stesse classificano le funzioni che svolgono. Per questi motivi, ritiene preferibile non utilizzare i dati del questionario ISTAT per i servizi sociali per il territorio regionale ma solo per la rilevazione della spesa comunale.

In merito, il **dott. Stradiotto** ricorda che ISTAT sottopone il questionario ai Comuni e alle ULSS mentre SOSE lo somministra solo ai Comuni, in questo dettaglio vi è la differenza tra le due rilevazioni. Inoltre, precisa che il questionario non viene somministrato alle Regioni, c'è quindi una parte di spesa regionale, quella che le

regioni fanno direttamente a cittadini e istituzioni private, che non viene monitorata.

Interviene ancora il **Presidente** affermando che è importante chiarire perché lo scarto tra le due rilevazioni è sistematico. Nella rilevazione SOSE le Regioni del nord hanno dei valori tendenzialmente più bassi rispetto alla rilevazione ISTAT mentre per tutte le Regioni del sud i valori di SOSE sono più alti rispetto a quelli ISTAT, sorge quindi il dubbio che possa esservi qualcosa di sistematico nell'organizzazione dei servizi che porta a questa differenza.

Per il **dott. Stradiotto** il tema è anche che la rilevazione SOSE/IFEL parte dalla riclassificazione dei certificati di conto consuntivo degli enti, mentre il questionario MEF/ISTAT chiede il dato di spesa ma non chiede che ci si riferisca al dato di certificato conto consuntivo. In questo ci potrebbe essere la differenza di rilevazione, perché potrebbe accadere che la riclassificazione dei certificati di conto consuntivo non venga effettuata correttamente da alcuni enti, oppure che gli enti stessi omettano delle spese compilando il questionario MEF/ISTAT. In merito, il dott. Stradiotto fa presente che, quando ci si è resi conto che il dato ISTAT a disposizione non scendeva a livello comunale, SOSE ha provveduto a chiederlo ai comuni tramite questionario, con il presupposto che il dato fornito corrispondesse al dato riportato nel certificato consuntivo anche dopo la riclassificazione, cosa che evidentemente non è sempre avvenuta.

Sul tema interviene anche il **Dott. Porcelli** per rappresentare la questione di fondo per cui è necessario avere il questionario SOSE/IFEL per i servizi sociali. Nel questionario ISTAT si rilevano i servizi e le spese in capo ai comuni capofila delle diverse forme di gestioni associate senza nessuna riattribuzione delle diverse spese tra i diversi comuni che partecipano alla gestione associata, invece il questionario dei FS ha come sua prerogativa quella di attribuire al comune capofila solo la propria quota parte, scomputando ciò che va in capo agli altri comuni aderenti alla forma di gestione associata, e ciò permette di ottenere un consolidato della spesa più coerente con riferimento ai singoli comuni. Questo rappresenta il tassello fondamentale che manca nel questionario ISTAT al fine di poter utilizzare i dati a livello micro (comunale) e per questo il dott. Porcelli ritiene necessario, al momento, mantenere le due rilevazioni ISTAT e SOSE. Inoltre, il dott. Porcelli ricorda che, nella rilevazione SOSE, per i FS viene depurata la quota delle aziende sanitarie, cioè tutto ciò che è più vicino al sanitario che al sociale viene decurtato nella rilevazione, e questo potrebbe spiegare, in parte, la differenza che si riscontra per i comuni delle Regioni del sud rispetto ai comuni delle Regioni del nord( es. Emilia Romagna), dove

vi è evidenza che per alcuni comuni c'è un apporto importante sul fronte sanitario, che viene depurato nella rilevazione SOSE.

Il **dott. Giungato** afferma che, per quanto riguarda l'allineamento delle due rilevazioni SOSE ed ISTAT, l'ipotesi di lavoro può essere condivisibile ma richiede tempi abbastanza lunghi, dovendo intervenire sul piano statistico nazionale. Prosegue osservando che, soltanto per la Regione VENETO, è presente in bilancio il capitolo in cui viene riportata la grossa fetta di spesa socio-sanitaria che nelle altre Regioni non si riscontra.

La **dott.ssa Settini** riprende la sua esposizione passando agli asili nido, illustrando anche in questo caso il confronto SOSE-ISTAT e precisando che, sui nidi, viene condotto un controllo specifico per assegnare fabbisogno in base a ciò che emerge dalla rilevazione ISTAT; in merito, l'indagine ISTAT considerata è quella sui servizi socio-educativi e non quella sui servizi sociali, sebbene anche quest'ultima rilevi gli asili nido. Viene quindi rappresentato il confronto tra le due spese SOSE e ISTAT, e la rappresentazione della spesa per tipologia di gestione (SOSE) e poi la rilevazione della contribuzione utenti che invece è fonte ISTAT perché SOSE non rileva questo tipo d'informazione.

Il **Presidente** chiede se la rilevazione ISTAT sulla contribuzione utenti comprende anche la contribuzione finanziata da voucher e se l'ISTAT è in grado di separare le varie tipologie di contribuzione utente. Al riguardo, il **dott. Giungato** fa presente che approfondirà in ISTAT la questione.

Il **dott. Stradiotto** ricorda che esiste una quota di spesa sostenuta dalle Regioni che non viene rilevata né da SOSE né da ISTAT. In una precedente riunione della Commissione si era già segnalato che parte di questa spesa riguarda i servizi erogati da alcune Regioni che attribuiscono un contributo ai nidi integrati (Veneto e Lombardia) oltre ai voucher direttamente erogati dalle Regioni stesse, che generalmente non vengono rilevati, al contrario dei voucher finanziati dai comuni. A questa carenza dovrebbe porre fine il questionario che si sta predisponendo in collaborazione con le Regioni, con il quale si intende acquisire anche questi dati per consentire di definire in modo più dettagliato e completo la spesa sociale. Per quanto riguarda la questione del confronto tra i due questionari ISTAT e SOSE per i dati dei comuni e del SSN, il dott. Stradiotto propone di confrontarsi ulteriormente nel corso delle prossime settimane per capire se si possono migliorare alcuni aspetti affinché i dati diventino coerenti; a tal fine, si potrebbe anche decidere di prendere come base il questionario MEF/ISTAT ed integrarlo con i dati nuovi che arriveranno dalle Regioni.

La **dott.ssa Settimi** torna sull'analisi passando alla descrizione della rilevazione delle prestazioni erogate. Per quanto riguarda l'istruzione, il livello di governo territoriale considerato sono i Comuni, e si osserva una distinzione tra le quote di classi a tempo pieno e a tempo prolungato. Queste tipologie di servizio vengono stabilite dal MIUR e di conseguenza il Comune non ha voce in capitolo; al nord il tempo pieno ha un valore più alto rispetto alla media nazionale, mentre per il tempo prolungato si registra una lettura inversa, come se al sud fosse più forte questa modalità di offerta di istruzione. Vi è poi l'informazione sui metri quadrati dei plessi comunali e statali (scuola primaria e secondaria di primo grado) nella loro distribuzione territoriale rispetto alla media nazionale e le informazioni relative al trasporto scolastico e al trasporto disabili, ed anche in questo si tratta di quote di utenti trasportati rapportati al target (popolazione 3-14 anni per il trasporto scolastico e gli utenti trasportati scuola infanzia, primaria, secondaria per il trasporto disabili). Infine, per quanto riguarda i servizi complementari all'istruzione, vengono rappresentati la mensa scolastica, i centri estivi e il pre-post scuola. Il servizio di refezione è ovviamente collegato al tempo pieno, che è sempre più alto al nord rispetto alla media nazionale e lo stesso si rileva per i centri estivi ed il pre-post scuola.

L'analisi delle prestazioni per il settore istruzione al livello di governo di Province e Città metropolitane riguarda le attività di manutenzione e riscaldamento degli edifici e quindi la fornitura di locali a norma per le scuole secondarie di secondo grado ed il trasporto disabili, con evidenza degli scostamenti delle varie regioni dalla media nazionale. Per il livello di governo delle Regioni, l'analisi evidenzia le tre aree di attività di competenza regionale: l'istruzione e formazione professionale, l'istruzione tecnica superiore e le borse di studio. Anche in questa analisi si evidenziano delle differenze territoriali piuttosto marcate con una forte presenza del servizio nelle regioni centrali.

Per i servizi sociali l'analisi delle prestazioni ha preso in considerazione gli utenti per target, cioè gli utenti di riferimento per i diversi servizi. Gli utenti sono stati aggregati in modo da fornire una informazione di tipo sintetico sul livello di servizio offerto. Il target adottato è quello della "povertà, disagio adulti e senza dimora" e, attraverso una funzione di costo, sono stati stimati i pesi per le altre tipologie di utenza in rapporto al target di riferimento, ottenendo i cosiddetti utenti equivalenti e questo ha consentito di avere un indice di tipo sintetico.

Interviene la **dott.ssa Minzyuk** per segnalare che occorre controllare se sono stati identificati bene dal punto di vista statistico i pesi assegnati a diversi tipi di utenza, in quanto suscita molti dubbi il peso notevolmente più alto assegnato agli



utenti del target dipendenze e salute mentale rispetto agli utenti disabili. Poiché gli utenti del target dipendenze e salute mentale sono diffusi nelle regioni che mediamente hanno i livelli di spesa pro capite più alti, il coefficiente del peso del rispettivo target potrebbe cogliere questo tipo di correlazione. Il **dott. Porcelli** interviene sulla questione affermando che l'analisi considera anche altri fattori che influenzano la spesa, come ad esempio dummy regionali ed altri elementi di contesto, al fine di limitare al massimo il rischio di cogliere, con la relazione quantità di utenti-spesa, pesi influenzati del livello di spesa. Questi pesi sono calcolati in relazione alla spesa funzionando come una sorta di costi standard che identificano quanto la singola prestazione pesa, in termini di costo, nella sua produzione a parità di altre condizioni, in primis le quote degli altri servizi, poi le caratteristiche di contesto e le dummy regionali.

La **dott.ssa Settini** conclude la presentazione dell'analisi con la descrizione della rilevazione delle prestazioni asili nido. La prima rappresentazione fornisce l'informazione principale che è la percentuale di copertura del servizio a livello regionale che altro non è che il numero di utenti serviti rispetto al target, costituito dai bambini da 0 a 2 anni, precisando che questa rappresentazione comprende tutto, anche i voucher e tutto ciò che viene considerato come utente servito nell'ambito dei fabbisogni standard per gli asili nido. Poi viene rappresentata la composizione del servizio: se è un servizio diretto in gestione interna, esterna o tramite voucher, infine viene rappresentata la tipologia del servizio tra tempo pieno e tempo parziale.

Il **dott. Stradiotto** interviene illustrando la parte che riguarda la definizione dei servizi complementari che incidono sull'istruzione e sui servizi sociali. Come già detto, non sono i Comuni a decidere la quantità di utenti a tempo pieno e a tempo prolungato da servire, in quanto sono generalmente le famiglie che fanno richiesta alle scuole e queste a loro volta si rivolgono alle direzioni regionali del MIUR, le quali assegnano il personale per poter svolgere questo servizio aggiuntivo. Le situazioni sono molto diversificate nelle Regioni per tali servizi e, qualora il legislatore decidesse di stabilire un livello LEP sulla tipologia di servizio scolastico (tempo pieno, prolungato o normale), questo non dovrebbe riguardare direttamente gli enti territoriali ma dovrebbe interessare il MIUR. Prosegue illustrando altri elementi, come i metri quadrati dei plessi scolastici, che incidono sulla determinazione del FS nel senso che i comuni che comunicano di avere più metri quadri a disposizione della scuola 3-14 anni ottengono qualcosa in più. In merito, il dott. Stradiotto ricorda che esiste già una norma che prevede un livello minimo per la superficie di ogni

tipologia e dimensione scolastica, pertanto questa norma potrebbe costituire un punto di riferimento per la determinazione dei FS.

Anche per il trasporto scolastico la situazione è molto diversificata sul territorio; nelle grandi città il peso del trasporto scolastico è minore rispetto ai piccoli comuni di montagna, dove la presenza dello scuolabus è fondamentale e può incidere sui diritti sociali e civili dell'individuo. Per questo motivo può essere necessaria la definizione dei LEP, ponendo come problematica al decisore politico se sia più opportuno individuare un unico livello su tutto il territorio nazionale oppure diversificato a seconda delle tipologie di ente. La mensa scolastica è un servizio su cui definire un LEP non è semplice, perché la presenza della mensa dipende dalla presenza delle classi a tempo pieno o prolungato, inoltre precisa che gran parte del costo del servizio (circa l'80%) viene finanziato dagli utenti attraverso i buoni pasto. Per la mensa la definizione di eventuali LEP dovrebbe tener conto di questi aspetti e sarebbe corretto che ai fini della perequazione si considerasse solamente la quota di spesa che non viene finanziata direttamente dagli utenti. Normalmente gli enti applicano delle tariffe scontate per le famiglie in difficoltà e per i nuclei familiari più numerosi, e la modalità con la quale detta quota viene considerata cambia anche la definizione della capacità fiscale. Per i centri estivi valgono le stesse considerazioni.

Sui servizi sociali la questione è ancora più delicata, nel senso che il problema non si pone dal lato fabbisogni dove è stata applicata una funzione di spesa e quindi non esiste la problematica che il livello del servizio storico condizioni il fabbisogno, su questo versante l'unico aspetto da risolvere è quello di sterilizzare l'effetto delle dummy regionali. Mentre se si ragiona in termini di definizione di LEP, garantendo un livello di riferimento minimo per ogni tipologia di servizio, occorre innanzitutto che il decisore politico indichi se devono essere presi a riferimento i servizi o i target. Se la scelta cade sui servizi il lavoro appare molto complesso, sui target potrebbe essere individuato un livello ma non è semplice farlo per i servizi sociali nella loro complessità, e comunque un tale approccio deve essere sottoposto al decisore politico in considerazione dei vincoli di bilancio. In merito, il dott. Stradiotto evidenzia che immaginare l'individuazione dei LEP a bilancio chiuso presenta delle obiettive criticità.

Per gli asili nido la rappresentazione mostra come il servizio, a livello storico, risulti molto differenziato da Regione a Regione in quanto fornito solo dal 44,17% dei comuni italiani, con punte di presenza del servizio dell'81,14% nella regione Emilia-Romagna e con il 10% di minima presenza del servizio in Calabria. Con la standardizzazione avvenuta nel luglio 2019 ai fini dei FS, nessun comune ha zero fabbisogno per questo servizio, a tutti viene riconosciuto qualcosa, anche se occorre

segnalare che ci sono 51 comuni che non hanno popolazione da zero a due anni e pertanto ad essi non è stata assegnata la minima percentuale di voucher. Il livello minimo di standardizzazione è 7,69 ed il massimo 28,88. Questo livello massimo è stato criticato dai comuni che si trovavano con un livello di copertura superiore del servizio di asilo nido, Stradiotto ricorda che nei Fas applicati per la ripartizione del FSC 2018 e 2019 il livello di standardizzazione del livello massimo era pari al del 47%.

La **dott.ssa Settimi** interviene, infine, per evidenziare le questioni ancora da definire. Con particolare riferimento al livello di governo regioni, ma non soltanto, afferma che per i servizi sociali sono ancora da definire con chiarezza: la spesa da prendere a riferimento, quali servizi vengono erogati e come classificarli, come trattare la parte di spesa afferente al SSN, come costruire l'indice sintetico delle prestazioni e come applicarlo, l'aspetto della misurazione della qualità del servizio (a tutt'oggi non preso in considerazione) che, soprattutto per i servizi diretti alla persona, ha chiaramente una grande rilevanza e potrebbe essere oggetto di critica a prescindere dal modello che verrà adottato. Altro elemento importante è l'integrazione delle banche dati, anche per non subissare gli enti con troppe rilevazioni. Infine, anche il TPL, di cui non si è parlato nell'analisi illustrata, presenta delle difficoltà nella base dati informativa.

Il **Presidente** prende la parola per commentare gli aspetti più rilevanti dell'analisi illustrata da SOSE, ribadendo innanzi tutto che i lavori dei tecnici non possono portare ad una decisione politica come la determinazione dei LEP, però possono fornire al decisore politico informazioni chiare che mettano in evidenza le relazioni fondamentali di cui occorre tener conto; ad esempio è stato osservato, come nel caso del servizio mensa e tempo pieno, che alcuni servizi sono collegati tra loro e che nella determinazione dei LEP occorrà tener conto di questa interazione. Inoltre, il Presidente afferma che, da tecnici, occorre chiarire in modo più specifico quali sono le informazioni necessarie per determinare i fabbisogni; osserva che l'ambito comunale è quello in cui si ha più esperienza e capacità propositiva, e su questo occorre chiarire in quali funzioni è necessaria la determinazione dei LEP, concludendo che il sociale e l'istruzione sono gli ambiti più naturali. Ritiene che, in ogni caso, occorre fare uno sforzo per chiarire anche come i LEP devono essere articolati in termini non semplicemente astratti di diritti ma anche di obiettivi ed indicatori che possano essere utilizzati per il calcolo dei fabbisogni. Evidenzia anche che, nel momento in cui si identifica un LEP, ne potrebbe discendere sia un'indicazione in termini di servizi standard che potrebbero essere utilizzati per

determinare il fabbisogno, sia un diritto degli utenti di avere accesso a quel determinato servizio.

Il Presidente sostiene che nella relazione biennale della CTFS in corso di predisposizione, dovranno essere riportate indicazioni più puntuali; tuttavia queste non potranno arrivare, presumibilmente, in tempo utile per la revisione dei fabbisogni, pertanto si dovrà rivedere la metodologia anche in assenza di una definizione esplicita dei LEP, come è successo negli anni precedenti. Una via sulla modalità con cui procedere è stata fornita con i lavori dei mesi scorsi, in cui si è indicata la necessità di giungere ad una maggiore standardizzazione nel caso in cui si abbiano fabbisogni definiti con una funzione di costo o con un funzione di spesa aumentata; si dovranno cercare quindi delle forme di standardizzazione dei livelli di servizio tenendo conto del fatto che LEP significa livello uniforme di accesso ai servizi, che non si traduce necessariamente in un livello uniforme di fornitura, perché questo può essere differenziato in quanto in alcuni comuni la domanda di un servizio può essere naturalmente più elevata a causa delle condizioni socio economiche.

Osserva il Presidente che da questa indagine emerge un altro tema mai affrontato in precedenza, che riguarda l'ambito di definizione dei LEP. Si è visto che nella funzione istruzione insistono 4 livelli di governo (Stato, regioni province e comuni); se si immagina di avere un LEP occorre capire se questo si possa tradurre in un livello di servizio uniforme per ciascun livello di governo, tuttavia si è constatato che vi sono modelli differenziati, in quanto in talune regioni un particolare livello di governo interviene sulla stessa funzione in misura maggiore o minore rispetto a quanto avviene in altre regioni. Nel modello immaginato dalla legge 42, il problema doveva essere risolto perché era prevista una perequazione a due stadi, in cui i comuni a livello regionale potevano adottare criteri scelti dalla regione, diversi da quelli nazionali; adesso questa procedura a cascata è venuta meno e su questo occorre aprire una riflessione.

Il Presidente chiede ai membri della Commissione se vogliono commentare l'analisi illustrata da SOSE. In proposito interviene il **dott. Ferri** rappresentando che occorre intervenire per suggerire un modello sul quale lavorare per identificare fabbisogni e livelli essenziali delle prestazioni che sia centrato sul cittadino. Occorre quindi porsi la domanda se tempo prolungato e tempo pieno della fruizione scolastica abbiano le stesse caratteristiche dell'asilo nido e la stessa importanza. Probabilmente vale la preoccupazione che ognuno dei ragionamenti sui livelli essenziali delle prestazioni sono dei progetti in divenire che se non vengono sposati dalla volontà politica c'è il rischio di avere un metodo che viene tecnicamente

definito ma che nessuno adempierà completamente se non in rari casi; se i LEP definiti non vengono forniti, è la Costituzione stessa che prevede strumenti sanzionatori, pertanto occorre tener presente che nel momento in cui vengono stabiliti dei LEP questi devono avere la necessaria capacità di soddisfazione.

Il **Presidente** ringrazia SOSE per la presentazione sulle regioni e passa al secondo punto all'OdG dando la parola al dott. Porcelli per l'illustrazione dell'avvio dei lavori sui FS comunali.

Il **dott. Porcelli** inizia a descrivere il meccanismo dei FS, chiarendo che si parte da quello del 2016, anno dell'ultimo aggiornamento, composto da otto modelli econometrici che raggruppano le diverse funzioni fondamentali. In termini di spesa totale il modello rifiuti è quello che ingloba la maggior parte delle risorse invece il Trasporto pubblico locale (TPL) quello che ne ingloba la quota più piccola. Questa rappresentazione è il frutto dell'aggiornamento della base dati ma non dell'impianto metodologico, tra i modelli di stima riportati quello relativo al modello rifiuti è stato già aggiornato nel novembre 2019 e quindi il processo di aggiornamento riguarderà solo le altre funzioni.

Nel processo di aggiornamento vengono riproposte le funzioni fondamentali dei comuni riportate nel DL 95/2012, raccordate a quelle che erano le vecchie funzioni fondamentali del D.lgs 216/2010 e ai servizi mappati con il questionario e poi raggruppati all'interno di otto modelli. Questo processo di raccordo è stato ampiamente condiviso con i comuni in quanto è incluso negli ultimi questionari della rilevazione dei FS ed è un punto importante da ribadire in quanto le funzioni fondamentali vengono assemblate all'interno dei diversi modelli, in quanto le funzioni fondamentali sono più di otto, per fare un esempio il modello econometrico dei fabbisogni standard dei servizi generali ingloba quattro diverse funzioni fondamentali, dall'anagrafe, alla gestione tributi, all'ufficio tecnico, all'amministrazione in senso stretto. Questa fu una scelta metodologica fatta nel 2016 per esigenza di semplificazione, allora erano presenti 4 modelli di stima che furono raggruppati in un unico modello con una restrizione del numero di variabili utilizzate per la stima dei FS. Oggi ci si ritrova a riflettere su questo percorso, occorre pertanto valutare se si vuole procedere con ulteriori aggregazioni e semplificazioni oppure se l'attuale approccio, costituito dagli otto modelli che raggruppano le funzioni fondamentali, rimarrà invariato. Il dott. Porcelli ricorda inoltre che la tabella di raccordo è già agli atti della Commissione.

I modelli utilizzati presentano la dualità tra la funzione di costo e funzione di spesa. La funzione di costo in senso stretto porta alla stima del FS in termini moltiplicativi tra stima del CS e la quantità dei servizi offerti, come avviene per la

funzione rifiuti ed è utilizzata anche per l'istruzione e gli asili nido. Gli altri modelli sono uniformati al modello della funzione di spesa che vede come driver la popolazione e quindi porta ad una stima del CS indiretto utilizzando una serie di variabili di contesto che vanno a differenziare il CS indiretto per abitante. L'aspetto su cui riflettere per l'aggiornamento è quello di capire se sia opportuno continuare a considerare come unico driver delle funzioni di spesa la popolazione oppure differenziare questo driver dando maggior peso alle componenti morfologiche, quali ad esempio la superficie o la numerosità degli immobili per funzioni legate a questi elementi come la viabilità ed il territorio. In ogni caso la dualità dei due modelli rimarrà sempre come impianto di fondo, anche se ci potranno essere riflessioni circa il passaggio di alcuni modelli dalla funzione di spesa alla funzione di costo. Altro tema importante ai fini dell'aggiornamento è quello della numerosità delle variabili; a seguito dell'aggiornamento 2016 si è passati da circa 120 variabili a 72, che sono le cosiddette determinanti che attualmente sviluppano il FS di ogni comune. Queste variabili sono ripartite all'interno dei diversi modelli ed hanno peso differente, ad esempio le tonnellate dei rifiuti essendo legate ad un modello che pesa il 25% hanno una rilevanza maggiore così come ce l'ha la popolazione mentre altre variabili hanno minore rilevanza. Una slide ci mostra come la morfologia, il territorio e la superficie difficilmente si notano all'interno del *wordle* che raggruppa le singole variabili in base alla loro importanza, quindi il tema è se far aumentare l'importanza della superficie o degli immobili rispetto alla variabile popolazione.

Sullo sfondo vi è quindi la necessità di riconsiderare i driver sia in termini di opportunità nella loro rappresentatività del FS e sia in termini più generali di numerosità avendo come principale indicatore della complessità il numero di variabili anche se ovviamente non è l'unico. C'è poi da considerare l'aspetto normativo delle due procedure di aggiornamento, cioè quella a metodologia invariata, utilizzata più volte negli anni, e la procedura di aggiornamento della metodologia che richiama la rimodulazione dei modelli, e quindi la nuova stima delle diverse funzioni, con la predisposizione di nuove regressioni e costi standard. Questa è la procedura su cui adesso ci si deve concentrare e che implica la revisione delle regole di applicazione, ed è qui che poi ricadono le problematiche legate ai LEP connesse all'applicazione del modello e al raggruppamento di tutti gli elementi di revisione. C'è poi il problema della revisione degli effetti regionali che sono stati contraddistinti come un elemento di evoluzione metodologica con riferimento al modello dei fabbisogni standard del settore sociale. Il processo di revisione che si sta accingendo a fare è quello completo che richiede sia la fase tecnica del confronto tra SOSE, ANCI / IFEL da una parte e la CTFS dall'altra, ma anche l'intervento della componente politica di approvazione attraverso il passaggio parlamentare in

commissione bicamerale per l'attuazione del federalismo fiscale, e che è il percorso che sta già seguendo la modifica metodologica della componente rifiuti. Se si ripercorre la storia di ciò che è stato fatto negli ultimi tre processi di aggiornamento, di solito si è partiti da una fase 1 che è quella di costruzione della banca dati di riferimento, e sulla scia di ciò che è stato già fatto per la componente rifiuti, è auspicabile passare ad una base dati panel che raggruppa i dati raccolti con i vari questionari nel 2010, 2013, 2015, 2016 e 2017 che è l'ultimo anno compreso nel panel; per i rifiuti è stata considerata la struttura panel fino al 2016 in quanto il 2017 a novembre 2019 non era ancora utilizzabile, il 2018 è invece ancora in fase di rilevazione e anche se i questionari si sono chiusi difficilmente sarà possibile inserirlo nell'analisi. L'idea è quella di partire per tutte le funzioni da una struttura panel, se poi la struttura potrà essere effettivamente utilizzata con degli estimatori panel come è stato fatto per la componente rifiuti verrà valutato caso per caso in relazione alle esigenze tecniche che si presenteranno. La fase 2 si riferisce al calcolo dei FS. Tre sono le opzioni di scelta: 1) utilizzo dei modelli esistenti con soltanto la modifica della base dati come fatto nel 2018 per tutte le funzioni; 2) senza modifica della base dati come è stato fatto nel 2019 per il TPL e per gli asili nido, dove sono state modificate solo alcune regole di applicazione dei modelli; 3) revisione completa dei modelli a ridefinizione delle variabili (questa scelta è stata fatta a novembre 2019 per la componente rifiuti). Occorre decidere quale percorso scegliere per il 2020, la proposta che si sottopone alla CTFS è quella di utilizzare il percorso seguito per la componente rifiuti.

I temi di discussione per l'aggiornamento metodologico riguardano innanzitutto gli aggregati da cui parte l'analisi. Si hanno 3 modelli di funzioni di spesa pura: funzioni generali, polizia municipale, territorio e viabilità. In questi ambiti occorre innanzitutto aggiornare la base dati e portarla ad un livello panel e poi rivedere la struttura di alcune determinanti. Quindi c'è la necessità di rivedere alcuni driver delle funzioni, cioè riconsiderare se la popolazione dovrà essere mantenuta come driver della funzione viabilità e del territorio oppure passare ad un driver legato alla superficie ed al territorio per incamerare quegli elementi di innovazione relativi alla necessità di revisionare nel modo più corretto il FS dei piccoli comuni perché è ovvio che più ci si allontana dalla popolazione e più ci si avvicina agli elementi morfologici più i piccoli comuni potranno essere meglio rappresentati ed in generale questo consentirebbe anche di mitigare l'evoluzione dell'effetto demografico sui FS.

Sullo sfondo ci sono sempre i temi della semplificazione, riduzione del numero delle variabili ed eventualmente quello di aggregazione di alcune funzioni. Su questo

tema il dott. Porcelli, per memoria storica, ricorda che nel 2016 si contemplò l'ipotesi di stimare congiuntamente polizia municipale, viabilità e territorio come insieme dei cosiddetti servizi indivisibili, l'opzione fu studiata e poi si decise di unificare solo viabilità e territorio.

Poi si hanno le due funzioni di spesa aumentata TPL e funzione sociale, aumentata perché al loro interno includono alcuni elementi di identificazione della presenza del servizio come la presenza della metro\tram o altri servizi di trasporto per il TPL e per i servizi sociali la presenza\assenza delle diverse tipologie di target e del macro aggregato residenziale che identificano in modo più variegato il livello del FS.

Per tali modelli l'interrogativo è se mantenere la funzione di spesa aumentata o se passare a funzioni di costo. In passato si è fatta la scelta di buon senso legata alla difficoltà di identificazione dei servizi per tutti i comuni e quindi di non passare ad una funzione di costo optando per il modello, attualmente vigente, della funzione di spesa aumentata. Le problematiche sulla identificazione dei servizi sussistono tutt'ora, per il TPL non si ha una base dati aggiornata che è rimasta quella del 2015 pubblicata dalla ministero dei Trasporti, e confidando su questa rilevazione per gli anni successivi con i questionari non sono state più rilevate le variabili relative ai chilometri ed ai passeggeri e ci si trova sguarniti sulla misurazione dei servizi per il TPL.

Il problema sussiste anche per i servizi sociali per l'ambiguità esistente nella rilevazione dei vari servizi che riguardano la funzione sociale. Altro punto, più volte discusso, è quello relativo alla revisione degli effetti regionali. Questo sarà il primo punto da affrontare per la funzione servizi sociali, già affrontato per la componente rifiuti, dove il modello panel a due stadi insieme ad una migliore analisi della dotazione impiantistica ha consentito di superare i differenziali regionali colti dalle dummy, e quindi si confida che anche per la funzione sociale con una base dati pluriennale e con tecniche più robuste di stima si possa superare questa caratteristica della stima del FS. Per quanto riguarda il TPL, mantenendo la funzione di spesa aumentata, si porrà il problema se riconoscere il FS così determinato a tutti i comuni oppure considerare solo i comuni che presentano spesa storica valorizzata; questo è un punto di minore robustezza del modello che già, in parte, si era affrontato nella revisione di luglio 2019 applicando ai soli comuni capoluogo di provincia il FS anche in assenza di spesa storica. Questo sarà un tema di discussione relativo alla fase di applicazione che dovrà essere rivisto congiuntamente alla stima del fabbisogno. Da ultimo si hanno le due funzioni di costo relative all'istruzione e agli asili nido, l'idea è quella di mantenere lo stesso impianto aggiornando le



variabili. Si potrebbe fare una riflessione, in ambito cosiddetto zero-sei, su un eventuale accorpamento delle due funzioni creando una funzione macro dell'istruzione che parte da 0 ed arriva ai 14 anni oppure prevedere due modelli, uno da 0 a 6 anni che include asilo nido ed infanzia ed uno che include solo la scuola dell'obbligo.

Nel 2013, quando nacque la funzione istruzione, si partì con questa idea di stimare una funzione per la scuola materna ed una per la scuola dell'obbligo; l'analisi non proseguì per le difficoltà che emersero, però le vecchie analisi sono agli atti e si potrebbero riprendere mantenendo comunque ferma l'idea della funzione di costo.

Il dott. Porcelli conclude il suo intervento facendo osservare che il tema dei LEP, per quanto rilevante, non ha implicazioni metodologiche dirette circa la scelta dei modelli econometrici, ed in particolare circa la scelta di utilizzare il modello della funzione di costo in luogo del modello della funzione di spesa, questo perché la determinazione dei LEP ha impatto solo nella fase di applicazione dei modelli e non di stima dei costi standard. La stima delle funzioni di costo e le valutazioni agganciate a dei livelli di servizio possono essere fatte anche in assenza dei LEP; il problema LEP invece si porrà in ambito di applicazione in merito agli effetti perequativi che i nuovi fabbisogni standard potrebbero produrre nella calibrazione dei trasferimenti e quindi potrà essere affrontato in una fase successiva alla stima.

Il **Presidente** ricorda che la Commissione si è impegnata nei mesi precedenti ad affrontare la revisione delle dummy regionali, le problematiche del trasporto pubblico locale, e nella discussione sul riparto dei 100 milioni si è evidenziato il fatto che i fabbisogni dovrebbero tener conto degli aspetti morfologici e di popolazione dei piccoli comuni. Rispetto a tutti questi temi, al fine della programmazione dei lavori della Commissione, il Presidente ritiene che la questione delle dummy regionali sia un problema tecnico limitato e all'interno di una metodologia già individuata mentre il tema dei piccoli comuni, che l'analisi non considera per tutte le funzioni, potrebbe invece riguardare anche la funzione di istruzione e asili nido, perché esiste una porzione di comuni piccoli per i quali, se si applica la funzione di costo prevedendo un certo grado di copertura, si avrà sicuramente un fabbisogno molto basso ma questi enti avranno comunque dei costi fissi per fornire il servizio. Il Presidente pone allora l'interrogativo se esista un'alternativa per immaginare un modello per i comuni piccoli al di sotto di una certa soglia che possa ridurre queste distorsioni.

Sulla questione interviene il **Dott. Porcelli** per rappresentare che la segmentazione tra grandi e piccoli comuni è stata tentata ma poi non applicata

perché le dimensioni campionarie dei comuni grandi creavano dei problemi di rappresentazione, quindi si è cercato di strutturare un modello che tenesse insieme comuni grandi e piccoli per mantenere la più ampia rappresentatività campionaria possibile. Questo è stato fatto attraverso la rilevazione delle diseconomie di scala che sono presenti in varie funzioni e costituiscono il primo elemento di misurazione di un FS differenziato per i piccoli comuni. Nell'analisi presentata, il problema viene evidenziato principalmente per le funzioni di spesa, perché in queste c'è la possibilità concreta di cambiare il driver e di passare dalla popolazione, che penalizza i piccoli comuni, alla superficie ed al territorio che invece li avvantaggiano. Nelle funzioni di spesa è anche possibile dare un peso maggiore agli immobili, mentre è difficile considerarli nelle funzioni di costo che hanno una struttura più industriale e sono più legate a variabili relative alla produzione del servizio. Questo è vero per le funzioni istruzione, asili nido ed in parte servizi sociali. Per il TPL si pone il problema di segmentazione grandi piccoli, in quanto il modello oggi applicato penalizza i piccoli comuni perché a questi ultimi non viene riconosciuto il TPL a causa di assenza di spesa storica allocata a questo servizio.

Il **Presidente** chiede ai membri della Commissione se c'è concordanza sul fatto che il modo più adeguato di procedere sia mantenere la struttura del modello proposta da Sose e cercare degli aggiustamenti all'interno delle singole funzioni riguardo alla dimensione dei comuni.

Interviene la **dott.ssa Minzyuk** per segnalare che occorre controllare se sono stati identificati bene dal punto di vista statistico i pesi assegnati a diversi tipi di utenza, in quanto suscita molti dubbi il peso notevolmente più alto assegnato agli utenti del target dipendenze e salute mentale rispetto agli utenti disabili. Poiché gli utenti del target dipendenze e salute mentale sono diffusi nelle regioni che mediamente hanno i livelli di spesa pro capite più alti, il coefficiente del peso del rispettivo target potrebbe cogliere questo tipo di correlazione. Il **Presidente** torna sulla necessità di decidere come procedere, ovvero se mantenere la struttura disponibile e all'interno delle varie funzioni trovare le soluzioni ai problemi osservati, oppure proporre un modello diverso con cui approcciare soprattutto al problema dei piccoli comuni.

Il **dott. Stradiotto** segnala che questa scelta dipende dall'obiettivo che ci si propone. Se l'obiettivo è quello di fornire un FS entro l'estate 2020 in modo che nei tempi necessari si possa riuscire a stimare il nuovo FSC per il 2021, il tema da porsi è quello di andare a verificare il lavoro fatto fino adesso per capire dove ci possono essere aspetti da sistemare, e le dummy sul sociale sono la prima questione da considerare. Per quanto riguarda i driver da prendere come riferimento, su asili

nido, istruzione e sul sociale è la presenza dell'individuo di un certo tipo che determina il fabbisogno. Sul TPL, invece, c'è un ragionamento particolare da fare, nel senso che i comuni che hanno vera spesa su TPL sono 150 in tutta Italia e quindi è da decidere se il TPL merita una standardizzazione uniforme con un tot di fabbisogno per tutti i comuni e per le grandi città fare un ragionamento a parte. Inoltre, un aspetto che si è colto senza dover stravolgere tutto il modello e che risolverebbe la questione dei piccoli comuni e di quei comuni che hanno tanta spesa perché hanno tanti fabbricati e pochi cittadini, riguarda soprattutto le funzioni viabilità e territorio, polizia locale e funzioni generali.

Pertanto, per il dott. Stradiotto non è opportuno scartare il lavoro già fatto finora perché si farà fatica a raggiungere l'obiettivo in tempi stretti e quindi propone di migliorare la base di lavoro che si ha a disposizione.

La dott.ssa **Minzyuk** fa presente che la proposta di standardizzazioni relativa alla funzione istruzione non è praticabile con i dati a disposizione, perché occorre tener conto che l'articolazione dei servizi comunali per le scuole risente fortemente dall'articolazione dell'offerta scolastica determinata da altri livelli istituzionali (lo Stato e le Regioni). Inoltre, propone di fare un approfondimento specifico sulle scuole comunali, che riguardano quasi esclusivamente le scuole comunali materne. Per tali scuole i comuni offrano i servizi di mensa, trasporto, manutenzione dei plessi a pari con gli altri enti, ma svolgono anche la funzione che altrove è esercitata dallo Stato – gestiscono il personale scolastico con ovvie ripercussioni sui livelli della spesa comunale.

Il **dott. Ferri** esprime la perplessità sulla possibilità di decidere in breve tempo una linea di condotta perché per quanto riguarda il 2021 occorre dare una direzione che porti ad un sistema più stabile, nel senso che fornisca ai comuni che ne sono sottoposti una linea di medio periodo che non venga smentita. Si dovrebbe in qualche modo riflettere anche su quali potrebbero essere le variazioni metodologiche nel lungo periodo. In collegamento con tutto questo, sarebbe opportuno cercare di integrare una parte delle risorse aggiuntive 2021-2024 in un concetto di finanziamento dei cambiamenti metodologici con l'inserimento nel meccanismo di finanziamento verticale, senza lasciarlo a valle del processo perequativo e dargli invece una caratteristica strutturale. In ogni caso, anche da questa posizione meno decisa su quale sia la strada da prendere oggi, si ha comunque un ventaglio di situazioni sulle quali si può continuare ad indagare in termini di distribuzione. Riguardo ai piccoli comuni si può tentare un'analisi di elasticità essendoci molti casi di comuni con diminuzione di popolazione e un'analisi

di questo tipo potrebbe mostrare qualcosa in termini di tendenza alla stabilità dei costi.

Il **dott. Porcelli** afferma che la difficoltà di fondo che si presenta nell'analisi riguarda la decisione di dove posizionare la linea di divisione tra comuni grandi e piccoli, cioè di individuare il punto in cui creare la discontinuità tra i due gruppi. Per questo motivo, al momento tutti i comuni sono stati mantenuti insieme al fine di creare una struttura del modello più continua.

Il **Presidente** chiarisce che, nel lavoro che dovrà fare la Commissione, occorre procedere con una prospettiva di breve periodo per rispondere alle criticità già evidenziate, ma tali risposte devono essere comunque coerenti con una prospettiva di lungo periodo e quindi se per le considerazioni che sono state fatte appare non opportuno andare verso la distinzione tra comuni piccoli e grandi, ciò non toglie che non si possa ragionare sulla possibilità di trovare nel medio periodo una modalità più efficace per trattare i piccoli comuni. Per quanto riguarda la stabilità delle risorse a disposizione dei comuni, occorre dare un equilibrio a questa esigenza senza precludere la possibilità di rendere il sistema perequativo migliore secondo le linee che la Commissione stessa ha individuato.

Su queste premesse al **Presidente** appare che la Commissione sia concorde su quali siano i cambiamenti da fare ed invita i componenti a decidere come procedere e su quali funzioni intervenire primariamente; propone pertanto di discuterne nella prossima riunione che fissa per il 26 marzo - ore 11,30, salvo che lo stato di emergenza lo impedisca.

Il **dott. Porcelli** evidenzia l'urgenza di un intervento sui servizi sociali, facendo congiuntamente una riflessione sulla possibilità di modificare il driver per viabilità e territorio, posto che tale funzione venga mantenuta separata da polizia locale e funzioni generali. Quindi, i primi due passi riguardano, a suo avviso, la verifica della base dati dei servizi sociali e di viabilità a territorio, per poi procedere con qualche simulazione iniziale sulla possibilità di sostituire le dummy regionali con altri elementi più puntuali, partendo comunque dalla funzione di spesa attuale per verificare cosa può emergere in termini di miglioramento del modello.

Il **dott. Ferri** segnala che, diversamente dai problemi tecnici connessi al superamento delle dummy regionali e gli effetti del Panel - argomenti questi completamente indipendenti (e sul panel ricorda che occorre anche valutare se andare sui dati 2018 e togliere il 2010, che probabilmente non dà un'informazione storica adeguata in quanto relativo al primo anno di rilevazione, ancora relativamente impreciso) - quando si interviene sui servizi sociali si affronta un

problema di redistribuzione di una certa dimensione quantitativa che a suo avviso richiama una sotto dotazione di risorse. In merito, sostiene che non essendo per nulla superato il tema della necessaria verticalità del finanziamento della perequazione, affrontare la revisione della funzione dei servizi sociali non può prescindere dalla considerazione dell'equilibrio verticale delle risorse.

Il **Presidente** prende atto del suggerimento del dott. Ferri di dover considerare il tema del criterio di riparto insieme al tema della dimensione complessiva del FSC, ritiene comunque che occorre partire dalle funzioni a disposizione e formulare una prima proposta. Passa, quindi, all'ultimo punto all'ordine del giorno, che riguarda la definizione dei paragrafi della relazione biennale.

Sul punto il **Dott. Ferri** rappresenta che da parte di Ifel/Anci non ci sono particolari segnalazioni, raccomandando comunque che la relazione sia opportunamente orientata da una parte introduttiva di indirizzo sia chiaro e ampiamente condiviso, in modo che le soluzioni adottate siano la conseguenza naturale di ciò che è descritto.

Il **Presidente** inizia a descrivere la proposta di indice del capitolo sui comuni che poi dovrà servire da schema per predisporre anche i capitoli di province e Regioni. La struttura dei paragrafi impostata dal Presidente viene sottoposta alla visione della Commissione.

Lo schema prevede 4 paragrafi principali:

- Il **primo paragrafo** descrive la situazione esistente e quindi descrive il finanziamento attuale degli enti locali con una descrizione delle entrate che comprendono non solo le entrate tributarie comunali ma anche i trasferimenti statali ancora esistenti e poi il fondo di solidarietà comunale. All'interno del FSC si mostra, in primo luogo, una descrizione quantitativa degli effetti finanziari, prima in termini aggregati e poi andando a vedere gli effetti per tipologia di comuni o regioni. Dopo la descrizione generale delle entrate, si approfondisce la parte relativa alla perequazione del FSC, mettendone in evidenza prima gli aspetti costitutivi e quindi mostrando che si tratta di un fondo fondamentalmente orizzontale e che questo determina la necessità di coerenza tra le risorse messe a disposizione e i fabbisogni e che l'approccio seguito è quello top-down, per cui i fabbisogni si traducono in criteri di riparto; a questo segue il dettaglio su come sono costruiti i due ingredienti fondamentali del Fondo, e cioè il fabbisogni standard e le capacità fiscali. Si definiscono prima i FS con la descrizione della metodologia e

fornendo poi i numeri che mostrano i risultati della stima dei fabbisogni, analogo è l'approccio seguito per le capacità fiscali: inquadramento generale, metodologia e dati.

- Nel **secondo paragrafo** si inizia a confrontare l'esistente, descritto nel primo paragrafo, con quello che era il disegno previsto dalla legge 42/2009. Quindi in questa parte si introduce la storia sia in termini normativi che in termini quantitativi cioè la parte sulle manovre di finanza pubblica che hanno interessato i comuni (paragrafo 2.2). Su questo aspetto il Presidente rappresenta che l'idea è quella di riportare una tabella di questo tipo in ogni capitolo ed una tabella aggregata con tutti i livelli di governo nella parte introduttiva della relazione. Il paragrafo prosegue con l'evidenza della evoluzione degli aggregati finanziari e con l'evoluzione del fondo, ed infine vengono evidenziati alcuni scostamenti fondamentali dal disegno della legge 42, nel caso specifico dei comuni ci si riferisce all'assenza di perequazione infrastrutturale, alla modalità di finanziamento del FSC e alla mancata assegnazione dei due fondi a livello regionale.
- Un **terzo paragrafo** riporterà la valutazione degli effetti perequativi del Fondo di solidarietà comunale.
- Il capitolo si conclude con il **quarto paragrafo** che riguarda le criticità applicative. Queste si riferiscono primariamente alla definizione delle capacità fiscali e in particolare riguardano la sterilizzazione della componente rifiuti, il livello e l'evoluzione della capacità fiscale standard e gli effetti delle riforme dei tributi locali. Per quanto riguarda i fabbisogni standard, le criticità fanno riferimento ai livelli essenziali delle prestazioni e come questi vengono riconosciuti nel calcolo dei FS, la quantificazione dei fabbisogni di spesa per le funzioni fondamentali ed i LEP, il ruolo della popolazione e delle caratteristiche morfologiche nel calcolo dei fabbisogni. In seguito verranno riportate le criticità che riguardano la struttura del FSC, e qui vengono in rilievo due temi, uno riguarda Roma Capitale e la valutazione se considerarla all'interno del FSC oppure attribuirle uno status differente, l'altro è il tema di come gestire le variazioni normative e metodologiche evitando instabilità nelle finanze dei comuni.

Alle ore 14,20 il Presidente toglie la seduta.

