

COMMISSIONE TECNICA PER I FABBISOGNI STANDARD

VERBALE N. 53

Il giorno 20 del mese di luglio dell'anno 2020 alle ore 15:00 si è riunita, a seguito di regolare convocazione, la Commissione Tecnica per i fabbisogni standard in modalità videoconferenza.

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 Colaiani (MinInterno) Dott. Piero Antonelli (UPI), dott. Andrea Ferri (ANCI/IFEL), Dott.ssa Veronica Nicotra (ANCI).

Sono presenti i seguenti membri supplenti: dott.ssa Larysa Minzyuk.

Sono altresì presenti i seguenti esperti esterni: dott.ssa Nicoletta Barabaschi e dott. Cesare Vignocchi (ANCI/IFEL), dott. Francesco Porcelli (Università degli studi di Bari, dott. Marco Stradiotto e dott. Roberto Maria Dispotico (SOSE).

Sono presenti, inoltre, dott. Marco Carotenuto e dott. Danilo Carullo (MEF Dip. delle Finanze) la dott.ssa Antonietta Fortini e la dott.sa Anna Maria Ustino (MEF RGS), la dott.ssa Nicoletta Barabaschi (ANCI/IFEL) e il dott. Onelio Pignatti (Regione Emilia Romagna).

Il **Presidente** della Commissione Tecnica per i fabbisogni standard, **Professor Giampaolo Arachi**, introduce la riunione facendo presente che la seduta di oggi è particolarmente rilevante in quanto si discuterà delle proposte di variazione della metodologia per la funzione sociale (esclusi asili nido) e per la funzione viabilità e territorio. E' prevista inoltre la presentazione da parte del Dipartimento delle finanze di un'analisi dell'eventuale sterilizzazione completa della componente rifiuti alternativa a quella esistente nella determinazione dei Fabbisogni e delle Capacità Fiscali.

Il Presidente, dopo aver fatto presente che il verbale n. 52 (primo punto all'OdG) sarà approvato nella prossima seduta in quanto non tutti i componenti della Commissione hanno inviato le loro osservazioni, chiede ai colleghi di Sose di illustrare le innovazioni metodologiche relative alla funzione sociale e alla funzione viabilità e territorio (secondo punto all'OdG).

Il **Dott. Stradiotto** introduce la presentazione chiarendo preliminarmente che sul settore sociale sono stati presi a riferimento gli input arrivati dalla CTFS, dalla Ragioneria Generale dello Stato e da IFEL rispetto al superamento di alcune questioni presenti nella vecchia metodologia che avevano creato delle criticità, come quella legata alle dummies regionali, che determinavano un diverso fabbisogno per comuni simili appartenenti a regioni differenti. Per la funzione ambiente e territorio si partiva da analisi e statistiche risalenti al 2016, ma nel frattempo molte cose sono cambiate, ora avendo più dati a disposizione e con la possibilità di utilizzare il panel è possibile fornire un modello più robusto che tenga conto di alcune criticità che da più parti sono state rivolte alla CTFS, soprattutto dal decisore politico. Si è cercato innanzi tutto di capire se il fabbisogno stimato in precedenza cogliesse esattamente le necessità degli enti, soprattutto di quelli piccoli che hanno perso popolazione in questi anni e, in particolare, si è cercato di capire se il driver più significativo fosse effettivamente la popolazione oppure fosse preferibile individuare un altro driver di riferimento, come gli immobili. Il dott. Stradiotto conclude dicendo che su questi aspetti non è ancora stata fatta la scelta definitiva, spetterà alla CTFS valutare quali saranno le modifiche che coglieranno meglio i fabbisogni dei piccoli comuni. Il dott. Stradiotto passa, quindi, la parola al dott. Dispotico per l'illustrazione delle slide realizzate da SOSE.

Il **dott. Dispotico** inizia la presentazione partendo dall'illustrazione delle innovazioni effettuate sulla funzione sociale, precisando che, per questa funzione, si è passati da una stima di tipo OLS ad una stima di tipo panel a due stadi con un modello ad effetti fissi al primo stadio (prendendo a riferimento le annualità 2015, 2016 e 2017) e un secondo stadio che si caratterizza per una regressione cross section sugli effetti fissi ottenuti nel primo stadio. La nuova metodologia si basa su una funzione di spesa aumentata con l'inserimento di una misura dell'intensità del servizio data dalle ore per la macro area "strutture" e dal numero degli utenti serviti per le macro aree "interventi e servizi" e "contributi economici". Tra le novità esplicitate vi è stato poi l'introduzione delle dummies provinciali in luogo di quelle regionali nel secondo stadio e l'inserimento della quota di compartecipazione utenza nel primo stadio. In merito a quanto presentato nelle precedenti riunioni tecniche si è deciso però di eliminare la quota di compartecipazione al SSN in quanto ritenuta una variabile ancora abbastanza ambigua e quindi da non inserire, almeno per il momento, nel modello. Le scelte applicative adottate hanno portato all'individuazione di un gruppo benchmark di province in luogo della sterilizzazione in relazione ad un'unica provincia media di riferimento e alla necessità di potenziamento delle risorse per una più uniforme offerta del servizio sull'intero territorio nazionale in un'ottica di riconoscimento dei valori delle province più elevate (le ore della provincia di Torino per la macro area strutture e gli utenti della provincia di Bologna per la macro area interventi e servizi e contributi economici).

Entrando nel dettaglio del modello, il dott. Dispotico rappresenta le variabili esplicative e quindi le ore e gli utenti, la quota di compartecipazione dell'utenza rispetto alla spesa lorda, la presenza della struttura fisica per almeno un utente per la macro area interventi e servizi "strutture", i prezzi e la gestione associata. Il primo stadio servirà prevalentemente a definire un quantum abbastanza costante per tutti i comuni in quanto le informazioni che lo caratterizzano saranno poi normalizzate alla media nazionale (nel caso della compartecipazione utenza) o normalizzate ai valori più elevati (ore e utenti), non riconosciute perché non significative (omi e costo del lavoro del settore privato) oppure sterilizzate come le forme di gestione associata. La vera differenziazione nella determinazione dei fabbisogni per il settore sociale pertanto si ottiene con le variabili del secondo stadio. Le variabili che sono risultate significative si sintetizzano con l'inserimento all'interno del modello della deprivazione sociale, la popolazione straniera, gli alunni con handicap, il livello di reddito, la differenziazione in base alle fasce di età della popolazione e i clusters. La grande novità introdotta riguarda l'individuazione di un gruppo di province benchmark nel periodo di riferimento 2015, 2016, 2017. Il potenziamento delle risorse necessario per garantire un livello di servizio più uniforme su tutto il territorio nazionale porta a riconoscere un valore base, considerando le province più performanti in termini di spesa nell'analisi dello scostamento tra la spesa storica ed il fabbisogno standard da un lato e in termini di servizi offerti dall'altro, nel differenziale tra il livello dei servizi offerti ed un livello di servizio medio per la fascia di popolazione di riferimento. Per individuare il gruppo di province benchmark è stato utilizzato il portale "Opencivitas" ed è stata condotta un'analisi dettagliata, i cui risultati sono stati rappresentati graficamente in una slide divisa in quadranti. I valori comunali sono stati aggregati a livello provinciale e opportunamente pesati in base alla popolazione, e ciascuna provincia rientra in uno dei 4 quadranti: il quadrante in alto a sinistra si caratterizza per un differenziale tra la spesa ed il fabbisogno a vantaggio della spesa, cioè una spesa più bassa del fabbisogno, e al tempo stesso evidenzia un livello di servizi superiore a quello ritenuto medio. Nel quadrante in alto a destra si trovano le province con un elevato livello di spesa, cioè una spesa maggiore rispetto al fabbisogno stimato ma che al tempo stesso offrono un elevato livello di servizi. Nel quadrante in basso a sinistra sono ricomprese, invece, le province che hanno un basso livello di spesa ma che non offrono un adeguato livello di servizi, mentre nell'ultimo quadrante, in basso a destra, si collocano le province con un alto livello di spesa e al tempo stesso un basso livello di servizio.

L'analisi si è concentrata sul quadrante in alto a sinistra, relativo alle province che hanno una bassa spesa ed un alto livello di servizio, con riferimento alle 3 annualità 2015, 2016 e 2017. L'individuazione del gruppo di province benchmark è avvenuta considerando le province che sistematicamente, nelle tre annualità considerate, sono rientrate nel quadrante in questione. Illustrando la successiva slide, il dott.

Dispotico descrive le province che sono caratterizzate da una bassa spesa ed un alto livello di servizio offerto in tutte e tre le annualità prese in considerazione: per l'Emilia Romagna ci sono Bologna, Forlì-Cesena e Reggio Emilia, per il Lazio Frosinone, per la Liguria Genova, per le Marche Fermo, Pesaro e Urbino, per il Piemonte Alessandria, Toscana Arezzo e Pistoia, Umbria Perugia e per il Veneto Treviso e Vicenza. Per queste province si sono presi i valori delle dummies provinciali, cioè i valori di ciascuna provincia in termini di scostamento dalla provincia media di riferimento che è Padova e dalla media di questi valori provinciali si è ottenuto il valore finale pari a 3,28 euro. Questo valore rappresenta una quota costante che deve essere aggiunta al valore dell'intercetta del modello che è stato ottenuto attraverso la sterilizzazione delle province intorno alla provincia di Padova che è quella che è stata presa come riferimento in quanto più vicina alla media nazionale. Una volta illustrato come si sia pervenuti all'identificazione del gruppo di province benchmark, vengono rappresentate nel dettaglio le scelte applicative effettuate. Per quanto riguarda il primo stadio, si è proceduto con i seguenti step: a) non riconoscimento delle variabili non significative (livello affitti OMI ed i prezzi del settore privato), b) assegnazione del valore medio per l'incidenza della compartecipazione utenti, c) normalizzazione delle variabili significative relative all'intensità del servizio (nella combinazione utenti per la macro area interventi e servizi e contributi economici, per la quale è stata presa a riferimento la provincia con i valori più alti che è la provincia di Bologna, mentre per le ore per la macro area strutture è stata presa a riferimento la provincia di Torino), d) sterilizzazione delle differenti forme di gestione associata.

Per il secondo stadio è stato assegnato il valore medio nazionale al reddito ed è stato preso a riferimento il valore medio relativo al gruppo di province benchmark per quanto riguarda il triennio analizzato 2015, 2016 e 2017 come precedentemente illustrato. L'applicazione del modello così impostato ha evidenziato la necessità di un incremento delle risorse di circa 650 milioni di euro ed un andamento del fabbisogno più alto della spesa soprattutto per i comuni appartenenti alle fasce di popolazione più piccole, che si riduce via via che aumenta la fascia dimensionale dei comuni. La stessa rappresentazione viene mostrata anche per area geografica, per il nord est ed il nord ovest si evidenzia una contrazione del livello di fabbisogno mentre vi è un incremento per il centro ed un marcato aumento per quanto riguarda il sud. In un'altra rappresentazione a medie mobili viene mostrato il confronto tra i risultati ottenuti con la vecchia metodologia ed il fabbisogno ottenuto con questo nuovo modello, che determina un potenziamento delle risorse. Dalla lettura del grafico emerge che l'andamento è costante ma è ben evidente il gap tra le due curve dovuto proprio all'incremento di risorse individuato con il nuovo modello. Il dott. Dispotico illustra poi l'analisi dell'andamento del fabbisogno ad invarianza di spesa sempre attraverso un grafico a medie mobili, evidenziando come la curva che rappresenta la nuova metodologia tende ad essere costantemente superiore alla curva relativa alla vecchia metodologia da un certo punto in poi, concludendo così l'analisi sul settore sociale.

Il dott. Dispotico passa, quindi, ad illustrare l'analisi effettuata per la funzione viabilità e territorio portando all'attenzione della commissione le innovazioni metodologiche adottate. La novità più rilevante ha riguardato il client di riferimento, passando dalla popolazione residente al numero delle unità immobiliari complessive. L'obiettivo è stato quello di cogliere le caratteristiche strutturali dei comuni privilegiando quelle morfologiche rispetto a quelle demografiche e il modello a cui si è giunti ha visto l'utilizzo, in analogia con il modello dei rifiuti già approvato dalla CTFS e con quello appena presentato per il settore sociale, di un modello di tipo panel a due stadi su 4 annualità (2013, 2015, 2016 e 2017); anche in questo caso, nel primo stadio si è considerato un modello ad effetti fissi ed al secondo stadio una regressione per l'annualità 2017 degli effetti fissi ottenuti al primo stadio. Nel secondo stadio il modello si è arricchito con l'inserimento di nuove variabili di carattere morfologico, andando verso una funzione di spesa aumentata, poiché anche per questa funzione è stata inserita una misura sintetica dell'intensità del servizio svolto sia per la viabilità che per il territorio. Avendo cambiato il client di riferimento, è emersa l'esigenza di caratterizzarlo in modo adeguato descrivendone in primis la struttura e la sua ripartizione sul territorio nazionale. La nuova variabile di riferimento viene quindi espressa come il totale delle unità immobiliari distinte per abitazioni, immobili non residenziali e pertinenze. La mappatura delle unità

immobiliari può essere analizzata sia per quanto riguarda la diversa tipologia di immobile (vari tipi di abitazione e pertinenze, uffici, negozi, uso produttivo e altre tipologie non residenziali) e sia per la tipologia di utilizzo (abitazione principale, locate, a disposizione, ad uso gratuito e destinati ad altri utilizzi). In una prima slide viene riportato l'andamento della spesa per unità immobiliare e in un'altra la spesa per abitante; la prima slide evidenzia che nel corso degli anni si hanno dei livelli di spesa per unità immobiliare abbastanza costanti con dei valori leggermente più elevati nel 2013 ed il 2015, con un lieve calo nel trend per il 2016 e 2017, mentre nella seconda si nota che i valori tendono leggermente a crescere in quanto in generale il numero di unità immobiliari complessivo è leggermente superiore al numero di abitanti in quasi tutte le regioni, e questo comporta un incremento quando si va ad analizzare la spesa per abitante. Viene poi rappresentato l'andamento complessivo sul campione di regressione della spesa per abitante, e nel relativo grafico si nota una sostanziale sovrapposizione delle rette con una lieve divergenza per l'annualità 2013. Una successiva slide mostra il cartogramma con la ripartizione delle unità immobiliari sul territorio nazionale, evidenziando una maggiore concentrazione di immobili nel nord d'Italia, nell'arco alpino e soprattutto in Liguria e nell'alta Toscana; un numero elevato di unità immobiliari è presente anche su tutta la dorsale appenninica fino alla Calabria mentre c'è un numero inferiore di unità immobiliari in regioni come la Campania e la Puglia. Analizzando il rapporto tra il numero di immobili per abitante nelle differenti regioni, si nota un rapporto superiore all'unità in quasi tutte le regioni ad eccezione della Campania, del Lazio e della Puglia. Dal punto di vista dimensionale si nota la presenza di maggiori unità immobiliari nei comuni più piccoli, mentre tale rapporto si riduce al crescere della dimensione degli enti. L'aggregazione a livello geografico mostra, invece, un maggior numero di immobili per abitante nel nord est e nord ovest, un rapporto intorno all'unità nelle regioni centrali e dei valori più bassi nel sud.

Terminata la descrizione delle innovazioni riguardanti il client della funzione e l'andamento della spesa nel corso degli anni che si stanno considerando nella nuova metodologia, il dott. Dispotico passa ad illustrare nel dettaglio la specificazione del modello. Nel primo stadio è stata inserita l'intensità del servizio offerto attraverso una misura sintetica di tutti i servizi forniti sia per la viabilità che per il territorio, la gestione associata del servizio, la densità abitativa, ed il costo del lavoro sia per viabilità che per territorio. Nel secondo stadio sono risultate significative le variabili relative ai clusters, gli elementi di natura morfologica dell'ente come la superficie in mq, la lunghezza delle strade, il rischio frane, la zona climatica ed il rischio sismico, e come nel precedente modello attualmente in vigore, sono presenti le presenze turistiche e le economie di scala.. Una volta definito il modello sono state poi sintetizzate le scelte fatte dal punto di vista applicativo: il livello dei servizi offerti è stato normalizzato per fascia di popolazione, i prezzi (costo del lavoro per viabilità e territorio) hanno seguito i comportamenti che si sono sempre utilizzati nelle funzioni a metodologia invariata ovvero il riconoscimento di un valore di normalizzazione per fascia di popolazione e regione, e la sterilizzazione della gestione associata. Nel secondo stadio non sono state riconosciute le variabili non significative ed è stato utilizzato il criterio della probabilità di appartenenza al cluster in sostituzione dell'assegnazione ad uno solo dei clusters.

Al fine di analizzare i risultati del nuovo modello, è stato effettuato un confronto, con riferimento all'anno 2017, tra il coefficiente di riparto relativo alla nuova metodologia ed il coefficiente che si otterrebbe a metodologia invariata. La lettura della tabella e del grafico evidenzia un incremento del coefficiente di riparto (e quindi del livello del fabbisogno) nelle fasce più piccole della popolazione, con una riduzione dell'incremento via via che cresce la dimensione del comune fino ad arrivare ad un minore fabbisogno per i comuni superiori ai 20mila abitanti. La successiva tabella mostra questi stessi risultati per aree geografiche evidenziando un incremento del fabbisogno per il nord est ed il nord ovest mentre per il centro ed il sud emerge una contrazione. Infine, dal punto di vista dell'andamento delle due metodologie (vecchia e nuova) la rappresentazione evidenzia una sovrapposizione delle due curve abbastanza netta con una lieve distanza man mano che ci si sposta verso i comuni più piccoli e la curva della nuova metodologia risulta essere superiore.

Il **Presidente** ringrazia il Dott. Dispotico per la presentazione e propone di organizzare la discussione distinguendo le due funzioni e iniziando ad esaminare prima la funzione sociale, ricordando che nella

precedente riunione erano state sollevate due questioni che appaiono risolte e che si riferiscono al trattamento della variabile relativa alla compartecipazione del SSN ed il gruppo di province benchmark. Per la prima si è deciso di non inserirla nel modello in quanto i dati non sono sufficientemente solidi per poter essere utilizzati in applicazione, per la seconda c'è la proposta di individuare, al fine della sterilizzazione delle dummies provinciali, un gruppo di province benchmark che hanno un alto livello di servizio e spesa bassa. Il Presidente ritiene che sia stata data risposta ai due problemi aperti nella seduta precedente e pertanto chiede ai membri della Commissione se condividono e considerano adeguata questa versione del modello della funzione sociale.

Interviene il **dott. Ferri** rappresentando che la scelta del gruppo benchmark è una delle opzioni che per esigenze di semplicità è possibile utilizzare e può essere considerato comunque un risultato utile per definire una questione operativa in sospenso, ritenendo comunque che i gruppi benchmark dovrebbero essere studiati attraverso le principali variabili che ne caratterizzano i modelli organizzativi, piuttosto che ricorrere a modelli poco conosciuti come sono quelli che portano all'analisi dei quadranti che ha operato SOSE, basato su meccanismi piuttosto complessi e poco utilizzati. Il dott. Ferri afferma che questa è una debolezza dell'impianto del modello per la funzione sociale, comunque necessariamente da accettare, poiché risponde all'esigenza di andare oltre l'invarianza finanziaria che ha finora caratterizzato il lavoro della Commissione.

Il dott. Ferri ritiene che su questo punto sia necessaria un'ulteriore riflessione, affermando che, nel momento in cui si adotta una visione di definizione di fabbisogno aggiuntivo, si deve uscire dall'orizzonte sinora seguito di adattamento di una quantità di risorse date o addirittura in decremento ad un contesto che si voleva ulteriormente perequato. Superando questa impostazione, in un settore estremamente critico e delicato come il sociale non si può immaginare che il modello illustrato, in nessuna delle versioni presentate, possa integrare il FSC. Il dott. Ferri prosegue affermando che non è accettabile nemmeno l'idea di un FSC che incameri risorse aggiuntive e le utilizzi per una redistribuzione più appropriata sul sociale anche se appare un'ipotesi finanziariamente favorevole. Ciò in quanto il FSC è sicuramente un fondo chiuso fino a che non vi sono risorse aggiuntive espressamente deliberate, ma al tempo stesso è un fondo completamente libero nelle sue finalità, poiché regola solamente la dose di risorse correnti attribuite dal sistema finanziario pubblico agli enti locali. Pertanto, in un fondo caratterizzato da questi requisiti di indifferenziazione delle possibilità di utilizzo delle risorse è molto complicato introdurre risorse aggiuntive che servono ad una determinata finalità come quella sul sociale.

Questa finalità dovrebbe essere assolta da uno strumento differente come un fondo perequativo specifico statale che abbia un vincolo di destinazione e degli obblighi di rendicontazione in un contesto di perequazione verticale che la legge comunque prevede. Pertanto, il dott. Ferri ritiene che l'incoraggiante ipotesi di incremento di risorse a cui si è giunti non possa ritenersi adeguata ove non supportata da un meccanismo di finalizzazione sia politico che tecnico per orientare queste risorse all'esigenza di rafforzamento settoriale del sociale, e che tale problematica debba essere chiaramente rappresentata al decisore politico.

Il **Presidente** sintetizza la posizione di IFEL espressa dal dott. Ferri ritenendo che vi sia una sostanziale condivisione sull'approccio metodologico utilizzato per quantificare i fabbisogni del settore sociale e al tempo stesso vi sia la richiesta, avanzata più volte, di individuare le modalità attraverso le quali distribuire le risorse aggiuntive in modo che vadano a confluire verso i comuni che effettivamente, secondo le stime fatte, ne hanno necessità, nonché come monitorare che queste risorse vengano effettivamente utilizzate per rafforzare il settore sociale, evitando che vengano dirottate verso altre funzioni.

Il **dott. Ferri** rappresenta che ciò che ha descritto il Presidente è l'introduzione di un sistema perequativo verticale con un orientamento specifico sui servizi sociali.

Interviene il **dott. Vignocchi** rappresentando che era una richiesta di IFEL che si riconoscesse che le *dummies* provinciali costituiscono una leva importante da attivare perché il compito fondamentale nella

definizione dei fabbisogni dei servizi sociali è attualmente quello di definire un valore monetario adeguato. L'ipotesi iniziale di porre, in sede applicativa, le *dummies* provinciali al valore medio nazionale era una non scelta rispetto all'esigenza di capire quale sia un ammontare di risorse coerente con le esigenze di servizio che si manifestano sul territorio.

La soluzione che è stata data impiega il valore delle province ad elevato output e bassa spesa. In questo modo si attiva solo uno dei due elementi celati nelle *dummies* provinciali, vale a dire la parte relativa all'adeguamento dell'output necessario al sistema, mentre l'elemento che resta fuori è quello connesso alla dimensione qualitativa. Per fare questo si sarebbero dovuti indagare non solo i comuni con livelli di output alti e bassa spesa ma anche i comuni che hanno un alto output ed alta spesa perché non c'è dubbio che i livelli qualitativi più elevati si trovino in questa parte del grafico illustrato.

La quantificazione fatta, pur non considerando l'aspetto qualitativo, mostra comunque l'importanza di attivare una leva che il sistema possiede per poter dare in futuro una risposta più adeguata a questa criticità. Per fare questo è tuttavia necessario fare un passo indietro e andare verso un approccio che indaghi meglio aspetti qualitativi, con una metodologia di "best practice".

Il Dott. Vignocchi conclude affermando che in futuro si dovrà cercare una risposta più soddisfacente alla questione qualitativa, avvalendosi anche delle competenze di esperti del settore sociale come è stato fatto per il settore rifiuti, ove si sono raggiunti risultati soddisfacenti che hanno permesso di affinare lo strumento analitico utilizzato. Anche per il settore sociale occorrerà produrre un approfondimento sulle modalità organizzative del servizio che consenta di dare risposte anche in termini qualitativi relativamente a questo servizio.

Il **Presidente** concorda con il dott. Vignocchi che in futuro i lavori della Commissione dovranno soffermarsi sull'aspetto qualitativo che finora viene colto in maniera parziale dai modelli utilizzati non solo nel settore sociale.

Interviene il **Dott. Bilardo** per ringraziare chi ha lavorato così intensamente per giungere ad un risultato che rappresenta un cambiamento profondo, perché non ci si è limitati ad avere come obiettivo i coefficienti dei fabbisogni e delle capacità fiscali da utilizzare per il riparto, ma si è iniziato a ragionare anche in termini di output standardizzati e di LEP, con un ulteriore avvicinamento a ciò che la Costituzione chiede per un settore così delicato come il sociale, e ciò costituisce un importante passo verso l'equità. Con riferimento a quanto rappresentato dal dott. Ferri in relazione alle eventuali risorse aggiuntive, il Dott. Bilardo ritiene che è bene fare in modo che queste risorse siano davvero finalizzate a migliorare la situazione di chi ha un livello dei servizi sociali inadeguato, perché solo così si attua il compito affidato alla CTFS in questa nuova ottica di adeguamento unitario dei servizi pubblici sul territorio nazionale. Il dott. Bilardo condivide anche l'esigenza rappresentata sia dal dott. Ferri che dal dott. Vignocchi relativa al coinvolgimento di esperti del settore sociale, proponendo di coinvolgere anche il Ministero del Lavoro per arrivare ad un'analisi che non si limiti ai dati freddi ma che scaturisca da un confronto con chi ha esperienza in materia sociale sicuramente maggiore di quanta ne possa avere la Ragioneria generale dello Stato.

Il **dott. Porcelli** interviene per commentare il modello appena presentato, sottolineando che di fatto si sta compiendo un grosso passo in avanti nella definizione dei fabbisogni standard in quanto per la prima volta, sulla scia del modello adottato per la funzione rifiuti, si riesce a valutare, in modo obiettivo e limitando i rischi di includere nella stima del fabbisogno le inefficienze, dei fabbisogni standard in valore assoluto. Da quando è iniziata l'analisi dei FS è la prima volta che si va a quantificare un fabbisogno standard in euro con una finalità direttamente perequativa. Questa importante novità va considerata su due livelli: un livello macro che fornisce l'ammontare di risorse necessarie per poter finanziare le aree del paese più sottodotate di servizi, al tempo stesso si deve considerare che tale valore macro deriva da una stima micro fatta per ogni comune, cioè deriva dall'aggregazione dei FS valutati in euro aggiuntivi di ogni comune. Questa riflessione porta alla considerazione che come punto di partenza per un eventuale riparto di risorse aggiuntive non si può che partire dal riparto dei FS da cui nasce l'ammontare macro. Quindi la

domanda non è tanto come ripartire ma se è lecito discostarsi dal riparto già nato dal calcolo che ci porta alla valutazione macro. Quindi occorre capire se e quanto sia ragionevole discostarsi dal riparto già preconstituito dall'analisi che ha portato alla valutazione dei 600 milioni di risorse aggiuntive.

La **dott.ssa Patrizi** interviene brevemente su quanto proposto dal dott. Bilardo e cioè sull'eventuale coinvolgimento del Ministero del Lavoro. Al riguardo la dott. Patrizi rappresenta che il Ministero del Lavoro potrebbe dare un aiuto dal punto di vista qualitativo anche se dispone soprattutto di dati a livello regionale, in ogni caso può comunque fornire indicazioni utili all'analisi del settore sociale.

Il **dott. Ferri** torna a rappresentare che le novità portano necessariamente a terreni che non sono perfettamente conosciuti. Giustamente è necessario attrarre altri interlocutori perché il settore sociale non è semplice da sintetizzare rispetto ai servizi che lo compongono. La complessità di questo settore implica che anche il tema di come e se discostarsi dal riparto che nasce da una micro analisi comunale non è una cosa semplice in quanto gli stessi comuni avranno varie preferenze proprio circa le migliori modalità organizzative per raggiungere l'obiettivo di innervare di nuovi servizi le aree del paese meno dotate. Pertanto il dott. Ferri ritiene che senza il ragionamento su come vengono conformate le risorse aggiuntive il riparto non è valutabile e forse inattuabile, se invece c'è questa disponibilità si apre la possibilità di discutere come fare.

Il **Presidente** rappresenta che ogni posizione che viene esposta in Commissione debba essere logicamente coerente, argomenti incoerenti non possono essere presi in considerazione. Si stanno quantificando i fabbisogni del settore sociale in base ad una nuova metodologia e la grande innovazione è che si sta dando una quantificazione anche in termini assoluti, è evidente allora che qualsiasi ripartizione si voglia fare di questi fondi tra i comuni non può che partire dalla quantificazione fatta, sarebbe illogico pensare di redistribuire le risorse in maniera differente dalla quantificazione già determinata perché se questa fosse sbagliata allora è sbagliato anche l'aggregato, i 650 milioni esistono perché esistono le quantificazioni al livello del singolo comune quindi è chiaro che qualsiasi ripartizione debba seguire il fabbisogno che è stato determinato. Al Presidente altra questione appare quella illustrata dal dott. Ferri, questa si riferisce al meccanismo che consente che il fabbisogno aggiuntivo che è stato stimato per il Comune X giunga effettivamente al Comune X e non al Comune Y, ed inoltre alla necessità di assicurare che il Comune X utilizzi i fabbisogni aggiuntivi per rafforzare il sociale e non altre funzioni. Su questo aspetto, lasciando da parte la metodologia sulla quale c'è un sostanziale consenso, il Presidente pur comprendendo il problema posto dal dott. Ferri rappresenta che all'interno del quadro normativo si ha una soluzione che è relativamente agevole. Se i 650 milioni aggiuntivi fossero inseriti nella componente verticale del fondo ovviamente non giungerebbero ai comuni per i quali è stato stimato un incremento del fabbisogno, o meglio non giungerebbero in modo integrale, per consentire questo occorre distribuirli all'interno dell'FSC con una componente separata e parallela sulla base dei fabbisogni che sono stati stimati dando ad ogni comune esattamente l'incremento di fabbisogno valutato per quel comune. Il vantaggio di questa operazione sarebbe anche che a regime, una volta che la parte perequativa raggiungesse il 100%, questa componente al momento separata potrebbe essere riassorbita all'interno del fondo. Resta il problema del vincolo di destinazione. La legge 42 però prevede degli strumenti come il monitoraggio e la fissazione di obiettivi di servizio, questa pertanto potrebbe essere la strada, chiedendo che venga attivato il monitoraggio sugli obiettivi di servizio previsti dalla legge. Quindi i comuni riceverebbero le maggiori risorse quantificate con i fabbisogni e potrebbero essere al tempo stesso monitorati, dando conto dell'effettiva erogazione dei servizi aggiuntivi appositamente finanziati. Pertanto, applicando il quadro normativo esistente si riuscirebbe a rispondere all'esigenza di far sì che le risorse aggiuntive giungano ai comuni che si sono individuati garantendo al tempo stesso che non vengano utilizzate per altre funzioni, a meno che il comune non sia particolarmente efficiente e riesca a garantire i livelli di servizio sociale stabilito con una minore spesa e le norme esistenti devono continuare a garantire che il comune possa utilizzare le risorse derivanti dai risparmi di spesa senza vincolo di destinazione perché questo è garanzia di efficienza. In conclusione il Presidente ritiene che, con riferimento alla domanda posta dal dott. Porcelli in relazione alla possibilità di ripartire le risorse aggiuntive in maniera diversa dai fabbisogni che sono stati stimati, non è

assolutamente possibile ripartire le risorse in modo slegato dai fabbisogni perché se cadono i fabbisogni cade anche la quantificazione dei 650 milioni a cui sono pervenuti e pertanto l'utilizzo di altri strumenti migliorativi come assumere maggiori informazioni, expertise e metodologie nuove per cogliere meglio aspetti qualitativi che al momento non sono stati colti è buona cosa per una futura revisione dei fabbisogni standard.

Interviene il dott. Stradiotto per rappresentare che quando si è ragionato sul sociale si è cercato di dare una risposta alla domanda se fosse possibile prevedere un equilibrio del livello dei servizi sociali senza un incremento delle risorse vista la sperequazione nella quantità dei servizi offerti sul territorio nazionale, e tutte le componenti della Commissione sono state concordi nel ritenere che non fosse possibile. La scelta è stata quella di individuare dei fabbisogni standard per la funzione sociale che, non seguendo la regola del bilancio chiuso, rispondessero alla necessità di riequilibrare il livello dei servizi offerti prevedendo la necessità di risorse aggiuntive. Osserva che per garantire un livellamento dei servizi, tra i diversi territori, non sia sufficiente assegnare maggiori risorse ma sia necessario assegnare anche un livello minimo della quantità dei servizi erogati, così come previsto dai LEP. Nella fase iniziale, in assenza della definizione dei LEP da parte del decisore politico, si potrebbe suggerire di assegnare le maggiori risorse legandole a degli obiettivi di servizio considerandoli come una tappa intermedia finalizzata alla definizione dei LEP. Le risorse assegnate dal fondo di solidarietà comunale non hanno vincolo di destinazione ma con la definizione dei LEP verrebbe riconosciuto ai cittadini il diritto di ottenere i servizi oggetto degli stessi LEP e finanziati e quindi indirettamente si otterrebbe la finalizzazione di tali risorse. Nel caso in cui il decisore politico decidesse di assegnare risorse aggiuntive con l'obiettivo di finanziare i fabbisogni standard per il sociale incrementati potrebbe contestualmente fissare degli obiettivi di servizio finalizzati ad un progressivo riequilibrio del livello dei servizi forniti dai diversi enti. Quando si è colta la proposta di IFEL di prendere in considerazione dei comuni benchmark, inizialmente sembrava di dover considerare quelli che spendono di più poi si è valutato che tra chi spende di più ci potevano essere degli enti inefficienti ed è nata l'esigenza di prendere dei gruppi di comuni, che stavano in ambiti provinciali, che dimostravano di fornire una maggiore quantità di servizi ma che non sempre spendevano di più, ed in questo modo si è certi che nei gruppi benchmark considerati non sono presenti enti inefficienti. In conclusione secondo il dott. Stradiotto un tema importante che occorre affrontare nelle prossime settimane è comunque quello di definire un percorso e un metodo per inserire correttamente nel sistema le risorse aggiuntive, già previste dalla legislazione vigente e di futura previsione, proprio per evitare i rischi che sono stati rappresentati. Immaginare i 650 milioni in più e non considerarli una tappa per gli obiettivi di servizio ed i LEP sarebbe una occasione sprecata in questa direzione perché si rischia di immettere risorse nel sistema che non verrebbero utilizzate nel modo migliore e ricorda che il legislatore, con la legge 42/2009, ha previsto sia il sistema premiale che sanzionatorio proprio con l'obiettivo di creare dei meccanismi che progressivamente garantissero un riequilibrio del livello dei servizi erogati dai diversi enti e un contestuale utilizzo virtuoso delle risorse.

Il **dott. Ferri** non ritiene che sia necessario rimandare il tema dell'applicazione delle risorse a quando saranno definiti gli obiettivi di servizio ed i LEP codificati, che sono sicuramente auspicabili ma non di facile e rapida attuazione. Se c'è condivisione sulla dimensione delle risorse aggiuntive il Governo ha tutti gli strumenti per indirizzare verso qualcosa che è sostanzialmente un obiettivo di servizio. Non saranno ancora LEP in senso formale, ma questa strada non è in contraddizione con i futuri LEP.

L'idea dell'elemento perequativo per i territori poco dotati di risorse è ben rappresentata nella normativa nella legge 42 dal fondo perequativo e cioè un fondo orientato e verticale in cui le risorse vanno verso un settore specifico che va monitorato ed alla fine del percorso perequativo il rientro nell'alveo generale della perequazione sarà naturale. Pertanto, il dott. Ferri ritiene che occorre andare avanti per step nella direzione intrapresa.

Il **dott. Bilardo** interviene affermando che, a suo giudizio, sul sociale debbano esserci vincoli di destinazione. Il lavoro fatto deve essere interpretato come un primo passo verso i LEP, la cui presenza

rafforza il monitoraggio, il coordinamento e la verifica della destinazione delle risorse, ed il modello a cui fare riferimento è il modello della sanità, anche senza arrivare all'eccesso che il flusso delle risorse che dallo Stato arrivano al beneficiario del servizio sia completamente tracciato in termini di cassa e competenza; non condivide che non ci siano vincoli di destinazione nel settore sociale perché se i 650 milioni sono stati individuati per elevare il livello dei servizi sociali in determinati territori è questo che occorre fare, ovviamente non sarà semplice perché i territori avranno bisogno delle infrastrutture per poter erogare i servizi e quindi i 650 milioni risolvono solo una parte della questione. Pertanto il dott. Bilardo conclude ripetendo che la posizione della Ragioneria dello Stato è quella di far valere il più possibile il vincolo di destinazione delle risorse aggiuntive per il settore sociale e per i territori con minori livelli di servizio nel sociale.

Il **Presidente** chiarisce che esistono due piani distinti, una è la valutazione tecnica (se il vincolo di destinazione sia auspicabile o meno), altra questione è se sia effettivamente praticabile date le norme esistenti. Ci sono ragioni economiche a favore dell'assenza del vincolo di destinazione in generale e nella sanità non ci sono vincoli di destinazione per i singoli LEA all'interno della funzione sanitaria. Per questo aspetto il punto essenziale e pragmatico è che se sono necessari i 650 milioni per garantire un livello adeguato dei servizi per il sociale non si può immaginare che al comune X, per il quale si è stimato ad es. 100, se ne diano 50 o 150, in quanto la ripartizione delle risorse deve sempre essere coerente con la quantificazione dei fabbisogni che è stata stimata.

Interviene il **dott. Bilardo** affermando che, se si vuole dare alla politica l'indicazione che le risorse aggiuntive non debbano essere inserite a monte del fondo perché non raggiungerebbero i comuni a cui sono destinate, andrebbe previsto un vincolo di destinazione inteso verso l'intero settore sociale e non alla singola attività all'interno dei servizi sociali.

Il **Presidente** esprime dubbi sulla fattibilità della proposta e rappresenta che invece è certamente possibile, nell'ambito della legislazione esistente, attivare il monitoraggio individuando degli obiettivi di servizio che possono anche essere determinati in maniera temporanea indipendentemente dai LEP. In conclusione, il Presidente sintetizza che la Commissione concorda che i 650 milioni vengano ripartiti in modo tale da raggiungere i comuni per i quali sono stati stimati e poi che s'individuino dei meccanismi, monitoraggio o vincolo di destinazione, per evitare che i fondi non vadano distratti su altre finalità.

La **Dott.ssa Nicotra** interviene per ribadire ciò che ha espresso il dott. Ferri in merito al fatto di tenere estraneo il finanziamento delle risorse aggiuntive sul sociale rispetto alla gestione già problematica del FSC, e concorda con ciò che è stato affermato dal dott. Bilardo in merito al vincolo di destinazione. La dott. Nicotra ritiene molto più in conformità con il dettato costituzionale costruire un fondo ad hoc che contiene *in nuce* l'idea di una perequazione, sebbene molto parziale e con caratteristiche molto specifiche, da adattare con una normativa che è ovviamente necessaria e condivide, inoltre, l'inserimento dei vincoli di destinazione, che potranno essere debitamente motivati con le indicazioni che darà la Commissione rispetto ai fabbisogni standard, determinati con la nuova metodologia. Ribadisce che per il 2021 rispetto alla tematica generale dell'applicazione dei fabbisogni al FSC, ANCI non ritiene più sostenibile un riparto dentro il comparto ed una applicazione della quota a legislazione vigente senza una iniezione di risorse esterne, non essendo immaginabile togliere ancora ad alcuni comuni per dare ad altri come è stato fatto nel 2020. Pertanto, auspica che per il 2021 i 200 milioni aggiuntivi già previsti vengano ripartiti costruendo delle norme volte a favorire un altro passo graduale verso i FS, consentendo al tempo stesso di dare a chi deve ricevere la proporzione corretta di risorse rispetto a chi non deve più perdere proprio perché i 200 milioni hanno una storia specifica e nascono da un taglio (ex dl 66/2014) che aveva colpito i comuni e non era legato ai FS. La dott.ssa Nicotra segnala, a conclusione del suo intervento, che questo tema dovrà essere ripreso a settembre, in prospettiva della legge di bilancio.

Il **Presidente** sintetizza la proposta della dott.ssa Nicotra di utilizzare i 200 milioni per annullare le perdite nel passaggio dal FCS 2020 al FSC 2021.

La **Dott.ssa Nicotra** precisa che non si tratta solo di recuperare tali perdite, in quanto i 200 milioni nascono dal recupero di un taglio che aveva determinate caratteristiche. La proposta di ANCI è quella di ragionare sulla ripetizione di una norma simile a quella che si è ottenuta per il 2020 ed in ogni caso rivedere tutto il meccanismo di applicazione dei fabbisogni e delle capacità fiscali nel riparto del FSC, in modo tale che una quota parte di tali risorse sia destinata a compensare chi deve avere dal fondo e la restante parte vada a tutti i comuni sulla base del taglio 2014. La dott.ssa Nicotra rappresenta che l'argomento è molto sensibile dal punto di vista politico e pertanto occorre ragionare su un riparto del FSC che non sottragga risorse in ragione di uno spostamento delle stesse alla luce dei FS e delle capacità fiscali, l'ANCI non può più spiegarlo ai comuni e auspica un intervento governativo che affronti tale questione, poiché l'esigenza di un fondo perequativo verticale di carattere generale si è fatta pressante. Secondo la dott.ssa Nicotra si dovrà decidere di mettere uno stop sulla gradualità delle percentuali oppure effettuare un'inserzione di risorse esterne o ancora utilizzare una quota parte dei 200 milioni come si è fatto per il 2020, in quanto non si può andare avanti tecnicamente senza tener conto della necessità di raddrizzare il meccanismo dei FS.

Il **Presidente** osserva che, se tutte le variazioni negative dovessero essere ogni anno compensate, la situazione sarebbe del tutto insostenibile in futuro; assicura che, comunque, quando si tratterà di affrontare i criteri di riparto dei 200 milioni per il 2021 si terrà conto delle osservazioni espresse da ANCI.

Interviene la **Dott.ssa Patrizi** ritornando alla questione dei vincoli di destinazione e al paragone con il sistema sanitario. Nella sanità i vincoli di destinazione sono stati inseriti fin dall'inizio, inoltre con l'impostazione data al d.lgs 118, si è riusciti ad assicurare che le risorse destinate alla sanità arrivassero effettivamente al sistema sanitario quando prima questo non era così garantito; è stata, inoltre, prevista la separazione contabile per tutte le manovre legate al covid19, infatti gli enti adesso sono costretti a fare una separazione contabile per dar conto di quello che spendono in più delle risorse erogate per fronteggiare l'emergenza covid19. Nella sanità ci sono poi tutta una serie di norme che consentono di controllare la spesa come quelle che si riferiscono al personale, al payback sulla spesa farmaceutica, ai tetti sulle prestazioni da privati, pertanto sulla sanità opera un sistema molto stringente di controlli; inoltre, vi è un monitoraggio molto efficace sia sui LEA che sugli aspetti finanziari con cadenze trimestrali per tutte le regioni ed in particolari per quelle che hanno un piano di rientro. Questo mostra come il sistema sanitario ha dei vincoli e dei controlli molto serrati.

Il **Presidente** in relazione a questo tema conclude che, sebbene vi siano argomenti a favore dell'assenza dei vincoli di destinazione, tale esigenza verrà segnalata in modo tale da riuscire a convogliare tramite vincolo di destinazione o monitoraggio le risorse verso i servizi per i quali sono stati stimati. In conclusione della discussione sulla nuova metodologia sul sociale, il Presidente rappresenta che questa è condivisa da tutti i membri della Commissione e che la stessa nell'approvare la nota metodologica ed i fabbisogni segnalerà l'esigenza di individuare dei meccanismi che consentano che il fabbisogno di risorse aggiuntive sia destinato ai comuni per i quali si sono stimati questi maggiori fabbisogni o tramite una componente all'interno dell'FSC o come trasferimento verticale autonomo e che si tenga presente anche l'esigenza di individuazione o dei vincoli di destinazione o dei meccanismi di monitoraggio.

Su tale sintesi del Presidente interviene il **dott. Vignocchi** per ricordare che ANCI/IFEL auspicano per il futuro un maggiore sforzo per capire meglio il livello qualitativo di tali servizi e pertanto costituire dei gruppi di lavoro con esperti del settore sociale che permettano di giungere ad una migliore analisi qualitativa di tale settore.

Il **Presidente** rappresenta che certamente la sottolineatura del dott. Vignocchi sarà tenuta presente per il lavoro futuro e passa ad aprire la discussione sulla nuova metodologia per la funzione viabilità e territorio. Per tale funzione il cambio di metodologia cerca di rispondere ad alcune criticità che erano state individuate nelle riunioni precedenti. Per viabilità e territorio il fabbisogno non nasce dalla numerosità dei residenti ma da altri aspetti strutturali ed in particolare dal numero degli immobili, la nuova metodologia mette insieme popolazione ed immobili quindi da una rappresentazione del fabbisogno più corretta della

precedente. Il cambio di driver inizia infatti a dare una risposta alla problematica di una rappresentazione adeguata dei piccoli comuni in seguito al loro spopolamento, con questo cambio di driver lo spopolamento andrebbe ad incidere di meno nella determinazione dei fabbisogni. Il Presidente chiede ai membri della Commissione il loro parere sui cambiamenti introdotti per questa funzione.

Sull'argomento interviene il **Dott. Stradiotto**, rappresentando che per la funzione viabilità e territorio la vecchia metodologia non riconosceva un fabbisogno standard che considerasse nel modo adeguato le peculiarità dei piccoli comuni e pertanto ritiene che sarebbe sbagliato limitarsi fare solo l'aggiornamento dati e non adottare anche la modifica metodologica, poiché tale modifica, sommata a quella che si sta operando sul sociale, permetterebbe di avere dei coefficienti di riparto che coglierebbero alcune criticità emerse nel corso degli ultimi anni. A tal proposito segnala che il tema di cogliere meglio le esigenze dei piccoli comuni è emerso nel corso degli anni e anche all'inizio di quest'anno quando si è operata l'assegnazione delle risorse aggiuntive assegnate dalla legge di bilancio per il 2020, per quanto riguarda la funzione ambiente e territorio la modifica metodologica consiste nel considerare come driver principale il numero dei fabbricati, invece della popolazione, in questo modo si coglie la problematica dello spopolamento dei piccoli comuni oltre al fatto che la spesa per manutenzioni di strade e verde pubblico è maggiormente correlata al numero di fabbricati e alla superficie del comune piuttosto che al numero di abitanti. Aggiunge che, anche se il lavoro possa essere comunque migliorato, sarebbe un peccato non cogliere l'occasione di apportare questa modifica che, obiettivamente, risponde alle istanze espresse in primo luogo da ANCI/IFEL in fase di ripartizione delle risorse aggiuntive assegnate per quest'anno. Conclude chiedendo, all'occorrenza, maggior tempo per un supplemento di indagine, al fine di consentire che la modifica vada in porto.

Il **dott. Vignocchi** ritiene che quanto detto dal dott. Stradiotto sia largamente condivisibile, nel senso che certamente questa modifica riesce a cogliere uno degli obiettivi che si erano posti e cioè non sfavorire i comuni più piccoli; la modifica del driver produce questo risultato in maniera significativa ma ovviamente limitatamente a questa funzione. Il punto è che questo risultato di rilievo ha due costi.

Il primo è rappresentato da una grande turbolenza nel sistema, nel senso che i fabbisogni standard e le attribuzioni relative di risorse si modificano in modo particolarmente consistente, sottolineando che raramente con modifiche di metodologia ci si è trovati di fronte a variazioni di tale entità nelle nuove attribuzioni. Questo vuol dire che per molti comuni si avrà una modifica negativa del coefficiente di riparto del fabbisogno oltre il 30% e quindi molti enti si vedrebbero attribuire una quantità notevolmente inferiore di risorse. Il secondo problema ha un connotato specifico, nel senso che le modifiche nell'attribuzione dei fabbisogni introducono una torsione a sfavore delle regioni meridionali. Come si è visto dai grafici illustrati l'applicazione del driver immobili in luogo della popolazione determina una forte declinazione territoriale e questa modalità induce un effetto consistente a sfavore delle regioni meridionali.

Il riconoscimento anche gli immobili come driver va nella direzione giusta per il miglioramento del modello, però i sorprendenti risultati applicativi mostrano l'esigenza di riconsiderare i meccanismi che producono una modifica così consistente nel sistema, cercando al contempo di capire se è stato esagerato il riconoscimento del peso degli immobili, il quale produce un danno per quelle regioni che presentano un'alta densità di popolazione per immobile e che con il nuovo meccanismo vengono sfavorite.

In una riunione tecnica precedente era stato richiesto se fosse possibile trovare dei meccanismi applicativi che fossero in grado di attenuare questi effetti distorsivi. Questo proprio per evitare la situazione, giudicata non più sostenibile dalla dott.ssa Nicotra, in cui il riequilibrio nel riparto avviene portando in negativo alcuni enti in maniera cospicua. In conclusione il dott. Vignocchi rappresenta che per quanto descritto sarebbe auspicabile un momento di pausa per riuscire a capire con quali modalità si possano correggere gli effetti distorsivi del nuovo meccanismo.

La **dott.ssa Minzyuk** torna brevemente sulla funzione sociale per rappresentare che, per quanto riguarda la quantificazione dei livelli monetari dei fabbisogni, occorre considerare che quando si stima la

funzione sociale ci sono anche le entrate da compartecipazione degli utenti e ci si dovrebbe porre il problema di come trattarle. Passando alla funzione viabilità e territorio la dott.ssa Minzyuk, nel ringraziare SOSE per il lavoro svolto, rappresenta che all'inizio sembrava che il passaggio dalla variabile popolazione al numero di immobili fosse abbastanza semplice da fare, poi guardando ai numeri ci si è accorti che questo passaggio produce effetti non così immediati e scontati. Ovviamente si condivide l'esigenza di valorizzare dimensioni immobiliari di quei comuni in prevalenza piccoli, che hanno immobili ma ogni anno perdono quote consistenti di popolazione, cosa che incide sensibilmente sull'assegnazione di bassi fabbisogni standard, pertanto la necessità di rispondere a questa criticità è grande e si è cercato di risolverla passando dalla popolazione al numero di immobili. Il punto è che, certamente ci sono fenomeni dinamici per cui nei piccoli comuni la popolazione diminuisce, ma ci sono anche aspetti strutturali, a parità di tempo nei piccoli comuni vive meno popolazione rispetto alle grandi città ed inoltre in Italia, anche a parità di livello di popolazione, ci sono diversità significative nel numero di immobili per popolazione tra nord e sud e questo è dovuto soprattutto a fenomeni economici. Dove c'è stata crescita economica – e quindi in prevalenza al centro-nord – si sono costruiti immobili seppur di piccole dimensioni ed è stato rinnovato il patrimonio immobiliare, cosa che non è avvenuta al sud. Pertanto, a parità di classi dimensionali dei comuni, si hanno numeri diversi di popolazione per immobili in diverse aree del paese e, in particolare, per Campania e Puglia, che mostrano differenze molto rilevanti rispetto alle altre regioni. Questa situazione crea preoccupazione, in quanto occorre evitare di assegnare i fabbisogni in base a variabili "esogene" cioè su elementi che completamente fuori dalle possibilità di controllo dei comuni, per cui sarebbe opportuno prendersi del tempo per capire questi fenomeni al fine di governarli meglio in fase di rifinitura del modello e in fase applicativa.

Il **dott. Ferri** interviene aggiungendo elementi di carattere più generale e rappresentando che non si può pensare di riaggiustare il cammino della perequazione sui piccoli comuni forzando sulla funzione di viabilità e territorio. Vi è il rischio che questa posizione possa essere criticata come mossa principalmente guidata da ragioni di carattere strumentale. I piccoli comuni sono caratterizzati da una definizione che è quella di avere una popolazione inferiore ai 5mila abitanti. Questa caratterizzazione lascia insoddisfatti tutti, anche gli stessi piccoli comuni perché accumuna in un'unica dimensione delle realtà molto differenziate su altri versanti. Risolvere in termini statici un elemento dinamico è poco convincente. Il dato immobiliare è per sua natura più statico della variabile popolazione e ha delle caratteristiche strutturali che determinano una ridefinizione della distribuzione di risorse sulla base di un elemento più stabile ma non rappresentativo delle dinamiche di spopolamento e delle esigenze di presidio delle funzioni locali, che dovrebbero costituire l'obiettivo degli interventi in questo ambito. Peraltro, si mettono insieme comuni di alto livello di sviluppo socio urbanistico territoriale con altri di basso sviluppo economico e di scarsa capacità amministrativa, nel tentativo incongruo di rappresentarli entrambi con la variabile statica della dimensione del patrimonio immobiliare. La variabile immobiliare utilizzata nella nuova metodologia non è in grado di differenziare tra i comuni piccoli fiorenti dal punto di vista amministrativo, sociale, economico ed urbanistico da quelli da cui origina il tema specifico dei piccoli comuni. In termini di fabbisogno si tratta di arginare il declino della loro capacità amministrativa ed il processo di decremento di sviluppo economico e demografico, a fronte dell'esigenza di mantenere il presidio.

Inoltre, ragionando sugli aspetti funzionali dei servizi di viabilità e territorio, forse per la non sufficiente considerazione delle densità abitative, il modello offre meno spazio ai comuni meno forti quanto a dimensione immobiliare relativa, ma più esposti a fenomeni di degrado urbano, scarsa manutenzione viaria e abusivismo, come le città medie di Campania e Puglia. Il dott. Ferri conclude rappresentando che il fatto che l'impostazione finora data a questa revisione favorisce le regioni del nord deve portare ad una riflessione, anche dal punto di vista metodologico. Al contempo, far prevalere l'elemento statico dello stock immobiliare in presenza di una scarsa cura del territorio per minore capacità amministrativa non consente una adeguata attenzione verso il loop negativo di questi territori meno dotati (meno immobili, meno fabbisogni, più degrado), mentre invece occorrerebbe proprio evitare operazioni che agevolino ed

accrescano il gap infrastrutturale tra i vari territori. Pertanto, il dott. Ferri ritiene che su questo tema occorra trovare un equilibrio migliorativo rispetto alla configurazione finora delineata.

Il **dott. Porcelli** interviene per sottolineare l'importanza dell'innovazione introdotta nel modello della funzione Viabilità e Territorio con il cambio di driver, cioè della variabile in base alla quale si determina l'ammontare complessivo del fabbisogno standard, in quanto tutto l'impianto dei FS risente di uno squilibrio verso la popolazione residente, essendo questa variabile il driver di riferimento in quasi tutte le funzioni, ad eccezione degli asili nido, che hanno un peso molto piccolo, e dei rifiuti, che esercitano una limitata influenza dal punto di vista perequativo. La funzione viabilità e territorio, essendo molto legata ad elementi morfologici è quella che più si presta ad abbandonare la popolazione quale driver di riferimento. Questa evoluzione nelle versioni precedenti dei FS non era stata possibile, invece adesso, grazie ad una base dati più ampia derivante dal modello panel risulta fattibile andando a migliorare l'impianto complessivo dei FS. Inoltre, il riequilibrio verso la morfologia dell'insieme dei driver andrebbe anche a sostenere la causa dello spopolamento dei piccoli comuni perché riduce il peso che la popolazione residente esercita nell'assegnazione del fabbisogno. L'unica cosa che va messa in evidenza è la necessità di controllare con ulteriori test è l'effetto ricchezza derivante dalla capacità fiscale, essendo il driver immobili anche quello principale della capacità fiscale IMU. Per questo motivo, quindi, nel secondo stadio occorrerebbe prendere in esame degli elementi di ricchezza relativi alla tipologia di immobili, soprattutto con riferimento a quelli che più di altri generano capacità fiscale. Così facendo, inoltre, si andrebbe ad irrobustire ancora di più l'idea che questo driver che si sta inserendo stia effettivamente togliendo peso al driver della popolazione, senza però realizzare un effetto trascinarsi della capacità fiscale che nelle altre funzioni, dove di solito c'è la popolazione come driver, viene controllato con il reddito o con altri elementi di ricchezza poi neutralizzati in applicazione. In relazione al problema degli scostamenti del fabbisogno rispetto ai valori precedenti, che vengono posti ovviamente come un elemento importante per rendere accettabile l'evoluzione metodologica, è importante considerare quanto effettivamente queste variazioni si traducano poi in variazioni dei trasferimenti nell'ambito dell'FSC. Va ricordato, infatti, che tutte le variazioni vengono assorbite in un sistema che non è ancora a regime e che al massimo potrà lavorare al 33% nel 2021. Inoltre, in virtù dei meccanismi perequativi del FSC, i FS contano solo per l'80%, il peso esercitato dalla funzione viabilità e territorio è pari a circa il 15% del FS complessivo e, da ultimo, a valle ci sono i correttivi che ammortizzano le variazioni tra un anno e l'altro. Il dott. Porcelli conclude rappresentando che per approfondire l'aspetto delle variazioni occorre verificare anche se il valore di riferimento passato non era esso stesso affetto da problemi di misurazione che vengono, invece, risolti dal nuovo FS. In conclusione, poi, è sempre possibile prevedere delle regole di applicazione che tengano conto di eventuali picchi del driver, cioè dei valori estremi della distribuzione degli immobili rispetto alla popolazione. Per tener conto di situazioni anomale di enti che presentano una consistenza immobiliare anomala rispetto alla popolazione, quindi, si possono studiare delle regole che tengano conto di situazioni sbilanciate sia verso il basso che verso l'alto.

Il **dott. Stradiotto** interviene osservando che, a suo giudizio, si sta perdendo di vista l'obiettivo, nel senso che le variabili previste dalla nuova metodologia aggiunte a quelle che già erano considerate in quella precedente hanno senz'altro rafforzato le stime relative alla funzione viabilità e territorio non prenderne atto è sbagliato, ed inoltre ritiene scorretto dire che questa nuova metodologia sposta risorse da sud a nord, la nuova metodologia proposta sposta risorse verso i piccoli comuni e verso i comuni montani di tutte le regioni, è noto a tutti che in alcune regioni vi è una maggiore concentrazione di piccoli comuni rispetto ad altre. Cogliere i fabbisogni delle diverse tipologie di ente è un preciso compito che la norma ha assegnato a Sose e IFEL e alla commissione. Considerato che quest'anno la CTFS ha una funzione diversa nel senso che oltre a determinare i fabbisogni deve anche valutare il meccanismo perequativo, la cosa migliore sarebbe di non limitarsi a valutare funzione per funzione a comparti stagni ma di verificare gli effetti sulla perequazione, segnala che l'effetto che non sarà mai problematico come quello determinato dalle dummies previste dalla precedente metodologia per quanto riguarda la funzione sociale; inoltre, sui problemi applicativi e sul considerare gli effetti della capacità fiscale le analisi e le soluzioni esistono e

sufficiente applicarle, pertanto la proposta di modifica dovrebbe essere presa in considerazione perché è un'opportunità che permette di risolvere dei problemi che negli anni precedenti sono stati evidenziati e non risolti. Se invece l'intenzione è quella di non voler approvare la nuova metodologia per quanto riguarda ambiente e territorio per altri motivi che nulla hanno a che fare con gli aspetti tecnici occorre chiarirlo.

Il **Presidente** sintetizza l'orientamento generale che questa modifica metodologica porta verso un equilibrio più avanzato ma al tempo stesso occorre comprendere meglio e verificare se possono essere fatti degli aggiustamenti sia nella fase di definizione della metodologia sia in fase applicativa. Se questo è il quadro la questione è di tempistica ed occorre valutare di quanto tempo si ha bisogno per intervenire. Si era programmata una riunione per il 28 luglio ed il Presidente chiede se per quella data sia possibile approvare la variazione metodologica sul sociale e gli aggiornamenti dati sulle altre funzioni spostando a settembre l'approvazione della metodologia per viabilità e territorio in modo di avere più tempo e valutare gli elementi critici emersi dalla discussione odierna.

Interviene la **Dott.ssa Minzyuk** per rappresentare che non è stata ancora discussa la funzione Istruzione, perché il MIUR tarda a far arrivare i dati. Inoltre, la dott.ssa Minzyuk chiede se per questa funzione possa essere fatta una prova di inserire nel target i bambini che sono frequentanti di sezioni primavera tra i 2 e i 3 anni perché questi rientrano nelle scuole materne tutte a carico dei servizi comunali. Gli ultimi dati disponibili risalgono al 2009 e, non essendo poi stati utilizzati per i FS, le fonti ufficiali non sono state più aggiornate e adesso risulta difficoltoso reperire i dati più recenti necessari (2015, 2016, 2017). Quando i comuni compilano i questionari dei FS per quanto riguarda gli utenti i bambini e le sezioni primavera sono trattati tra le utenze dei servizi comunali per istruzioni pubblica ma il problema è che mancano dal target perché sono nell'età tra i 2 e i 3 anni, siccome per alcune città del sud, come Reggio Calabria e Bari, i numeri sono consistenti sarebbe opportuno considerarli nel target per la funzione istruzione.

In merito ai dati, il **dott. Stradiotto** assicura che saranno forniti dal MIUR a breve essendo state completate tutte le pratiche burocratiche necessarie.

Il **Presidente** chiede se SOSE sarà in grado di presentare la prova richiesta dalla dott.ssa Minzyuk sulla funzione istruzione per la riunione del 28 luglio.

Il **dott. Stradiotto** risponde non è possibile per la prossima riunione perché i dati non sono ancora disponibili, inoltre ad oggi, per quanto riguarda le sezioni primavera, mancano anche i dati di fornitura.

Il **Presidente** riformula allora la domanda all'intera Commissione e chiede se si è d'accordo di approvare la variazione metodologica della funzione sociale e l'aggiornamento dati delle restanti funzioni nella prossima riunione del 28 luglio, rinviando Viabilità e territorio e l'aggiornamento dati della funzione istruzione ad inizio settembre.

Il **dott. Stradiotto** rappresenta che i dati MIUR incidono anche sulla funzione polizia locale e sul sociale, pertanto occorre chiarire se si vuole dar il via libera nella riunione del 28 luglio sugli aspetti condivisi di queste funzioni e poi approvarle quando si avranno i dati completi della funzione istruzione in un'unica nota metodologica; questa potrebbe essere una soluzione, anche in coerenza con i tempi necessari per l'approvazione dei coefficienti di riparto del FSC. Per le funzioni per le quali si darà l'assenso il 28 luglio, si dovranno fornire ai Commissari almeno 48 ore prima i coefficienti di riparto per le diverse funzioni ed il pezzo di nota metodologica che le riguarda, invece ambiente e territorio ed istruzione verranno portate a settembre ed in quella occasione si aggiorneranno i dati istruzione, che incidono sulle altre funzioni.

Il **dott. Ferri** lamenta scarsa chiarezza nella soluzione proposta dal dott. Stradiotto e ribadisce che, per quanto riguarda il sociale, ANCI non potrà non mantenere una riserva su qualsiasi ipotesi di riparto che non comprenda una visione della modalità di integrazione dei fondi. Inoltre, il dott. Ferri afferma che la richiesta di un ulteriore controllo nella stima della funzione istruzione per i motivi che sono stati espressi

non implica che si debba rifare tutto da capo: è stato posto un problema specifico che sarebbe opportuno provare a risolvere. Visto che mancano i dati ufficiali MIUR, la scelta migliore sarebbe approvare tutto agli inizi di settembre.

Il **Presidente** concorda nel rinviare l'approvazione per tutte le funzioni a settembre ma propone comunque di sfruttare la riunione del 28 luglio per certificare quello che è stato fatto sulla nuova metodologia del settore sociale, facendo un passaggio formale in Commissione sia per il sociale che per le funzioni per cui è previsto l'aggiornamento dati e poi, a settembre, si verificherà se ci sono le condizioni per approvare definitivamente il pacchetto complessivo.

Il **dott. Ferri** osserva che nella riunione del 28 si rischia di non giungere a significativi miglioramenti rispetto a quanto disponibile nella riunione odierna, in quanto anche facendo avere la documentazione ai membri della Commissione, non si riuscirà comunque a sciogliere le problematiche esistenti.

Il **dott. Stradiotto** concorda con lo spostamento di tutte le approvazioni a settembre, però ritiene che sia comunque necessaria una riunione prima perché, ammesso che per i dati non sorgano problemi, occorre decidere se le modifiche che si faranno per la funzione istruzione in relazione alla sezione primavera saranno a metodologia invariata oppure no, in quanto se si trattasse di introdurre una modifica metodologica cambierebbero alcuni passaggi nella procedura di approvazione.

Il **Presidente** propone allora di rinviare la discussione del corposo argomento relativo alla capacità fiscale sui rifiuti come primo punto all'ordine del giorno della riunione del 28 luglio e dopo, eventualmente, si potrà discutere della nuova variabile della funzione istruzione, stabilendo se sarà una variazione di metodologia o meno. SOSE nel frattempo metterà a disposizione dei Commissari tutto il materiale rilevante per le funzioni per le quali non è previsto un cambio di metodologia e per la funzione sociale, e si rimanderà l'approvazione dei fabbisogni e della nota metodologica alla riunione fissata per il 16 di settembre prevedendo una riunione intermedia l'11 di settembre..

Il **Presidente** ringrazia i partecipanti e chiude la seduta alle ore 18,15.