

## COMMISSIONE TECNICA PER I FABBISOGNI STANDARD

### VERBALE N. 66

Il giorno 29, del mese di marzo, dell'anno 2021, alle ore 15:00, in modalità di videoconferenza si è riunita, a seguito di regolare convocazione, la Commissione Tecnica per i fabbisogni standard.

Alla riunione sono presenti i seguenti membri effettivi: prof. Giampaolo Arachi (Presidente), dott. Salvatore Bilardo, dott.ssa Luciana Patrizi (MEF RGS), Il dott. Piero Antonelli (UPI), dott. Antonello Turturiello (Regione Lombardia), dott. Andrea Ferri (ANCI/IFEL), dott.ssa Veronica Nicotra (ANCI) e dott.ssa Micaela Fanelli (PCM).

Sono presenti i seguenti membri supplenti: dott. Costanzo D'Ascenzo (MEF RGS), dott. Ivo Rossi (PCM) e dott. Massimo Tatarelli (MinInterno).

Sono altresì presenti i seguenti esperti esterni: dott. Roberto Maria Dispotico, dott. Marco Stradiotto, dott.ssa Cristina Equizzi, dott. Marco Mastracci, dott.ssa Antonella Evangelista, dott. Paolo Mazzeo, dott.ssa Carolina Raiola, dott.ssa Danila De Castro, dott.ssa Katia Piro e dott.ssa Larysa Minzyuk (SOSE), dott. Francesco Porcelli (Università di Bari), dott. Cesare Vignocchi (ANCI/IFEL) e dott. Claudia Peiti (RefRicerche).

Sono presenti, inoltre, dott. Onelio Pignatti (Regione Emilia Romagna), dott. Antonio Strusi (Regione Veneto), dott.ssa Antonietta Fortini (MEF RGS), dott. Marco Carotenuto (MEF Dip. Finanze), dott. Marcella Castronovo (PCM) e dott.ssa Nicoletta Barabaschi (ANCI/IFEL)

Il **Presidente** inizia la riunione facendo presente che l'ultimo verbale non è ancora stato inviato, e pone in discussione il secondo punto all'ordine del giorno, rinviato nella riunione precedente, riguardante la ricognizione che era stata predisposta dalla Ragioneria Generale dello Stato (RGS) inerente le risorse a disposizione delle Province e delle Città metropolitane. Quindi, Il Presidente chiede ai rappresentanti di RGS di presentare i dati che sono già stati girati alla Commissione.

Interviene la **dott.ssa Fortini** condividendo la presentazione sullo schermo e illustrando il primo foglio excel denominato "spettanze province". La Dott.ssa fa presente che tale elaborazione è stata fornita dal Ministero dell'interno e illustra le spettanze delle Province individuate sul sito della Finanza Locale per le annualità 2018, 2019 e 2020. Prendendo a riferimento l'annualità 2018, la colonna E rappresenta le assegnazioni da federalismo che costituiscono il fondo sperimentale di

riequilibrio e, in questo caso, il versamento totale delle Province. La colonna successiva mostra i contributi non fiscalizzati da federalismo. Questi sono i contributi che riguardano, ad esempio, la mobilità del personale. La colonna G mostra, invece, i contributi spettanti per fattispecie specifiche di legge. In questo ambito si ritrovano anche i contributi che fanno riferimento alle funzioni fondamentali delle stesse Province che sono stati dati, dal 2016 in poi, anche a concorso della manovra. Per quanto riguarda le RSS, esse hanno una valutazione diversa rispetto alle assegnazioni da federalismo, poiché non sono entrate nel fondo sperimentale di riequilibrio. Di conseguenza, si continuano a utilizzare i nominativi dei vecchi contributi. Si fa riferimento, in particolare, al contributo ordinario, il contributo consolidato e il contributo perequativo della fiscalità locale. Bisogna segnalare, inoltre, il vecchio contributo per investimenti illustrato alla colonna H. Infine, si ritrova la somma generale del totale dei contributi che ciascuna Provincia ha dichiarato sul sito della Finanza Locale. Il secondo foglio è una elaborazione predisposta da RGS. Per questa elaborazione si è partiti dal comma 418, dell'articolo 1 della legge 190 del 2014, ben noto a tutti, che costituisce il concorso delle province alla manovra di contenimento della spesa pubblica che si applica per l'importo di 1 miliardo di euro nel 2015, 2 miliardi di euro nel 2016 e 3 miliardi di euro a regime. Tale concorso nasceva dalla diversa esigenza del comparto Province derivante dal riordino del loro ordinamento. Tale esigenza si affiancava a un'altra necessità dell'epoca che era quella di ridurre anche le spese di personale, riduzione contemplata al comma 421 della legge 190 del 2014. Il concorso alla finanza pubblica, diviso per Province e Città metropolitane, si trova al primo punto per un importo pari 1.295.506.117,63 euro per le sole Province, e per le Città metropolitane delle RSO con un importo pari a 504.093.882 euro per il 2016, e pari a 754.093,82 euro a regime. Bisogna, inoltre, ricordare che nel 2016 il legislatore interviene a seguito di due considerazioni: il mantenimento degli equilibri di bilancio e la garanzia delle funzioni fondamentali degli enti locali, in particolare delle Province. Vi era quindi la necessità di assicurare la neutralità delle manovre finanziarie attraverso dei risparmi di spesa, uno di questi era il taglio previsto dal comma 421. Tale taglio per le Province è abbastanza consistente e ammonta a 578 milioni di euro e si trova alla riga 14. Lo stesso taglio è presente per le Città metropolitane alla riga 44. Sebbene il legislatore sia intenzionato a richiedere un concorso da parte del comparto provinciale, debba essere neutrale sui bilanci degli enti e debbano conseguire dei risparmi di spesa non solo tramite il comma 421, ma anche attraverso risparmi conseguiti sulle relazioni pubbliche, convegni etc. Contemporaneamente, la legge finanziaria 2016, legge n. 208 del 2015, inizia a garantire delle risorse che poi in realtà diventeranno a regime. Tali risorse si riferiscono a quelle attribuite dal comma 754 della legge 208/2015 che sono assegnate alle Province ai sensi dell'articolo 85 e 86 della legge n. 56 del 2014 per le funzioni della viabilità e della edilizia scolastica. Il comma 754 interviene proprio a sostegno delle funzioni fondamentali garantendo risorse pari a 495 milioni di euro per il 2016, 470 milioni di euro per ciascuno degli anni dal 2017 al 2020 e a 400 milioni di euro a decorrere dal 2021, sia per le province che per le città metropolitane. Tale contributo si trova alla riga 2 e alla riga 27 rispettivamente per le province e per le città metropolitane. Per le stesse annualità è presente anche il comma 764 della stessa legge 208/2015. Tale comma, sebbene intervenga con risorse minori per gli enti, stabilisce che nelle more del completamento del processo di riordino delle funzioni da parte delle regioni e del trasferimento definitivo del personale sovra numerario, la quota del 34% su un fondo di 60 milioni di euro, ovvero 20 milioni, costituisce il fondo per il personale sovra numerario delle regioni che è finalizzato alla corresponsione del trattamento economico del medesimo personale. Questo processo si comincia a delineare già a partire dal comma 421 in base al quale le province

dovevano procedere a dismettere il proprio personale attraverso il portale della mobilità e direzionarlo verso le regioni. Questo è un primo segnale di un processo completo di riordino delle funzioni delle province. L'altro segnale è dato dalla preoccupazione del legislatore degli effetti della manovra sul bilancio, infatti vengono destinati, in base al comma 764, 40 milioni di euro finalizzati a mantenere gli equilibri di bilancio. Un altro punto delicato e di particolare rilevanza che riguarda il processo di riordino è il comma 947. Tale comma stabilisce che, ai fini del completamento del processo di riordino delle funzioni delle province, le funzioni relative all'assistenza per l'autonomia e la comunicazione personale degli alunni con disabilità fisiche o sensoriali sono attribuite alle regioni a decorrere dal 1 gennaio 2016. In realtà, le regioni sono tenute a versare i contributi alle province e alle città metropolitane. Infatti, il DPCM del 20 novembre 2020 assegna un contributo di 200 milioni di euro per la medesima annualità a favore delle regioni che provvedono ad attribuirlo alle province e alle città metropolitane che esercitano effettivamente le funzioni di cui al comma 947, legge 208/2015. L'inversione di tendenza dei tagli subiti dal comparto provinciale si ha a partire dal 2017. Infatti, oltre alla conferma a regime del comma 754 e del comma 947, interviene il c.d. "fondone" enti territoriali previsto dal DPCM 10 marzo 2017, art. 4, tabella F di cui al comma 439 della legge 232/2016 e che attribuisce 650 milioni di euro a regime per il mantenimento delle funzioni fondamentali delle province. Vengono attribuite inoltre con il decreto legge n. 50 del 2017, convertito con modificazioni dalla legge 21 giugno 2017 n. 96 all'articolo 20, altre risorse alle province e alle città metropolitane con l'obiettivo di mantenere la situazione finanziaria corrente. In questo caso però l'intesa non viene raggiunta e si tiene conto del contributo in proporzione alla tabella 3 allegata al decreto che richiama il comma 754. Mentre alle province è attribuito un importo complessivo di 180 milioni di euro per ciascuno degli anni dal 2017 al 2018 e di 80 milioni di euro a decorrere dal 2019, alle città metropolitane è attribuito un contributo complessivo pari a 12 milioni di euro sempre per il mantenimento delle funzioni fondamentali. A questo si aggiunge a settembre il decreto legge n. 91 del 2017 che ha ancora la necessità di garantire le risorse alle province e alle città metropolitane in particolare si attribuisce un contributo di 100 milioni di euro per le province e 28 milioni di euro per le città metropolitane. In questo caso è interessante il comma 2, secondo periodo, dell'articolo 15-quinquies che stabilisce, con una procedura volta a garantire l'equilibrio di bilancio dell'ente, che dopo la proposta da parte dell'UPI, ciascun presidente della provincia attesta all'UPI, tramite posta elettronica, la necessità di risorse per il perseguimento dell'equilibrio di parte corrente risultante dal prospetto equilibrio di bilancio di cui al D.lgs. n. 118 del 2011 con riferimento alle funzioni fondamentali. Questi sono i 72 milioni di euro. Infine nel 2018, oltre alla conferma dei 220 milioni di euro del comma 754 e di quella del DPCM riguardante le funzioni degli enti territoriali e la conferma dell'articolo 20 del DL 50/2017 menzionato precedentemente, intervengono ulteriori risorse che sono pari a 428 milioni di euro per l'anno 2018, di cui 317 milioni di euro a favore delle province e 111 milioni di euro a favore delle città metropolitane. Vi è inoltre un ulteriore contributo alle province di 110 milioni di euro per ciascuno degli anni che vanno dal 2019 al 2020 e di 180 milioni di euro a decorrere dall'anno 2021. In questo caso le risorse sono in parte distribuite tramite il decreto del 19 febbraio 2018 del Ministero dell'interno che ripartisce un ammontare di 317 milioni di euro come approvato in Conferenza Stato-Città e Autonomie locali. Per le annualità 2019 e 2020, si tiene conto di quanto stabilito dal secondo periodo dell'articolo 1 del comma 838 della legge 205 del 2017 in cui la distribuzione delle risorse avviene in proporzione alle differenze in positivo, per ciascuno degli enti interessati, tra l'ammontare della riduzione della spesa indicata nella tabella 1 del decreto legge n. 50 del 2017 al netto della riduzione di spesa di

personale di cui al comma 421 e l'ammontare dei vari contributi. In particolare, viene considerato l'articolo 20 e la tabella 3 del decreto legge n. 50 del 2017 (tabelle F e G rispettivamente per le province e le città metropolitane). Di conseguenza, per le province e per città metropolitane, il contributo è ripartito per le annualità 2019 e 2020 tenendo conto di questo criterio, mentre per il 2018, su proposta dell'UPI, la nota metodologica allegata al decreto del 19 febbraio 2018 ha stabilito che il riparto per l'anno 2018 avviene distribuendo il 70% del plafond (comma 838 per 221 milioni di euro), mentre la restante quota del 30% si ripartisce in parte uguali sulla base del numero degli alunni delle scuole secondarie superiori. Per l'anno 2021 e successivi si rinvia invece a un successivo decreto che è il decreto di attuazione del gennaio 2021 sempre su proposta dell'UPI. Altra risorsa che è interessante ed è finalizzata al mantenimento degli equilibri di bilancio degli enti in difficoltà finanziaria, difficoltà che è emersa sempre di più negli anni e che investe anche le province, è il comma 843 che stabilisce risorse per 30 milioni di euro negli anni 2018, 2019 e 2020 per le province che hanno deliberato la procedura riequilibrio finanziario pluriennale, hanno presentato il piano di riequilibrio finanziario pluriennale o ne hanno conseguito l'approvazione o risultano in dissesto. Si provvede a ripartire tali risorse con il decreto di attuazione del 14 febbraio. L'altro elemento positivo, legato alla situazione delle province, è quello all'articolo 47, comma 2, decreto legge n. 66 del 2014 che viene meno per le province per 302 milioni di euro e diventa un elemento positivo da tenere in considerazione rispetto al concorso alla manovra del comma 418 insieme a un altro elemento che riguardava il risparmio di spesa sul bilancio dell'ente che era dato dalla spesa di personale. Si conclude la prima illustrazione per le province e le città metropolitane delle RSO. Si passa poi al foglio "differenze per provincia" dove si è cercato di illustrare cosa è successo per ogni singola provincia tenendo conto quanto RGS ha evidenziato con le tabelle che sono state illustrate precedentemente. Si è fatta quindi la differenza tra il concorso alla finanza pubblica e i contributi e gli elementi positivi che influiscono sul bilancio dell'ente. Le stesse valutazioni sono state fatte per le città metropolitane e le province delle RSS. La penultima tabella illustrata riguarda le risorse correnti per le RSO e per le RSS (Sicilia e Sardegna) dove è stata fatta una ricognizione in conto capitale sia per le province che per le città metropolitane. Le risorse più importanti sono quelle stabilite dai commi 1076 e 1079 della legge 205/2017. Il 1076 finanzia interventi relativi ai programmi straordinari per la manutenzione della rete viaria di province e di città metropolitane, per cui si autorizza una spesa di 360 milioni di euro per l'anno 2020, 410 milioni di euro per l'anno 2021 e 575 milioni di euro per gli anni 2022 e 2023 e 275 milioni di euro dall'anno 2014 all'anno 2034. Invece, il comma 1079 istituisce un fondo finalizzato alla sostenibilità tecnica dei progetti di investimento degli enti locali e delle province. Il comma 889, di cui si è molto discusso, attribuisce alle province delle RSO un contributo di 250 milioni di euro a regime dal 2019 al 2033 da destinare ai piani di sicurezza, con cadenza biennale, per la manutenzione di strade e scuole. Per quanto riguarda le spese finanziate da questo contributo, le risorse hanno sostenuto in parte anche la spesa corrente. Questa è la rappresentazione delle risorse in conto capitale che poi è stata spaccettata per le province e le città metropolitane delle RSO e per le province e le città metropolitane delle RSS. Infine, si illustra l'ultimo foglio excel che dà una rappresentazione delle risorse attribuite nel 2020 a causa dell'emergenza epidemiologica da COVID-19. L'articolo 106 del DL 34/2020 attribuisce alle province e alle città metropolitane un primo acconto di 500 milioni di euro e un secondo acconto di 100 milioni di euro, mentre il saldo finale ammonta 950 milioni di euro. Sono state assegnate inoltre risorse ai comuni per il lavoro straordinario e per la sanificazione dei locali. In conclusione, si rappresenta che la ricognizione presentata in questa seduta è primaria e a questa seguirà un

approfondimento. In particolare, si farà un approfondimento sulle risorse indicate sul primo foglio excel che è stato predisposto dal Ministero dell'interno e si richiederà una valutazione da parte di ANCI e UPI.

Il **Presidente** ringrazia la dott.ssa Fortini e il Ministero dell'interno per il lavoro svolto e pone alcune questioni prima di dare l'avvio alla discussione. Egli chiede quale sia il collegamento tra la prima tabella Excel presentata e quelle successive. In particolare, il Presidente chiede se le tabelle successive rappresentano i delta tra un anno e l'altro che bisognerebbe trovare nella prima tabella.

La **dott.ssa Fortini** risponde in maniera affermativa, ma osserva che per i contributi derivanti da fattispecie specifiche di legge bisogna fare un approfondimento con il Ministero dell'interno su cosa sia stato inserito, poiché sul sito della finanza locale non è chiaro se sia stato inserito altro.

Il **Presidente** chiede se la prima tabella rappresenti le risorse che, ai fini del lavoro della Commissione, sono rilevanti per l'inserimento nei fondi perequativi.

La **dott.ssa Fortini** risponde che, ai fini del lavoro, rilevano le assegnazioni da federalismo e i contributi per fattispecie specifiche di legge per cui è necessario un approfondimento su quanto è stato inserito nel concorso. Un approfondimento è necessario anche su come valutare il contributo per investimenti di 250 milioni di euro.

Il **Presidente** passa la parola ai rappresentanti dell'UPI per eventuali richieste di chiarimento.

Interviene il **dott. Antonelli** ringraziando la dott.ssa Fortini e il Ministero dell'interno per il lavoro svolto. A suo avviso, la seconda tabella è quella che sintetizza la situazione delle province e delle città metropolitane. Bisogna inoltre fare una riflessione su come è costruita questa tabella, in particolare, per quanto riguarda il concorso alla finanza pubblica, e gli interventi a ristoro per quanto riguarda la spesa corrente e le risorse in conto capitale. A suo avviso, per quanto riguarda le risorse in conto capitale, la rappresentazione fatta è abbastanza coerente con quanti contributi le province e le città metropolitane hanno ricevuto. Per quanto riguarda, invece, la rappresentazione che viene fatta sul concorso alla finanza pubblica della legge n. 190 del 2014, comma 418, non si può accettare e condividere il modo in cui è stata rappresentata la tabella. Infatti, sintetizzando e estremizzando quanto emerge dalla tabella, si ha che le province hanno uno squilibrio di parte corrente, a copertura della legge n. 190, per 4 milioni di euro e per le città metropolitane si ha un avanzo di 48 milioni di euro. Questa è una rappresentazione non veritiera perché ha due difetti. Il primo è relativo ai 302 milioni di euro a decadenza del concorso alla finanza pubblica dovuto al decreto legge n. 66/2014. Non si può considerare una decadenza di un contributo come un contributo stesso a ristoro degli interventi dei tagli operati dal comma 418. Quindi rappresentare che 302 milioni di euro sono stati assegnati alle province e 159 milioni di euro sono stati assegnati alle città metropolitane e quindi scontarli dal taglio è, a suo avviso, una rappresentazione sbagliata. Il contributo del DL 66 erano risorse che le province e le città metropolitane versavano al bilancio dello Stato e, venuto meno il contributo, tali risorse rimangono nella disponibilità degli enti. Il secondo difetto riguarda la spesa di personale. La spesa

di personale viene pesata, nella rappresentazione, per 578 milioni di euro alle province e 143 milioni di euro alle città metropolitane. Il dott. Bilardo conosce bene la discussione che si è avuta negli anni precedenti su come considerare questi 578 milioni di euro e se essi andassero considerati tutti come riduzione della spesa di personale o solo per un certo importo. Di conseguenza, andare a considerare tutti i 578 milioni di euro come spesa di personale non sembra corretto perché tale personale è stato trasferito dalle province e dalle città metropolitane in parte alle regioni e ha comportato una diminuzione delle entrate delle province. Occorre considerare quale personale è stato trasferito e non considerare il 50% come norma di riduzione che si può riferire anche al personale andato in pre-pensionamento o a quello che è stato trasferito dalle province alle regioni. Di conseguenza, non si può considerare tutto il personale delle funzioni delegate che è trasferito alle regioni come diminuzione delle entrate delle province stesse. Questi sono i due difetti che vi sono nella presentazione, sui quali il dott. Antonelli invita i membri della Commissione a riflettere. Questi due difetti rappresentano, a suo avviso, una situazione non reale. Un altro ragionamento espresso dal Dott. Antonelli è che questo elemento della spesa di personale non si può rappresentare in termini di equilibrio di parte corrente. Rispetto a questo punto, per l'equilibrio di parte corrente vanno considerate le entrate da un lato e come, rispetto alle entrate, funziona e si applica il fondo sperimentale di riequilibrio perché questo ha un effetto di riduzione delle risorse sulle province e sulle città metropolitane, quindi delle entrate di parte corrente. I dati sono abbastanza chiari, nel senso che il fondo sperimentale di riequilibrio per le province riguarda 427 milioni di euro complessivi con una negatività del fondo, a seguito di una incapienza delle province, di 171 milioni di euro e una incapienza delle città metropolitane di 258 milioni di euro. Si hanno, quindi, due città metropolitane che recuperano sul fondo per 25 milioni di euro e province che recuperano sul fondo per 159 milioni di euro. Di conseguenza per fare un ragionamento di equilibrio di parte corrente sulle entrate bisogna considerare anche come funziona il fondo sperimentale di riequilibrio rispetto alle province e alle città metropolitane. Un'ulteriore questione che viene espressa è quella relativa ai costi della politica che sono venuti meno per le province, anche se in parte ne sono stati previsti dei nuovi. Questi incidono sugli equilibri di parte corrente per 52 milioni di euro. In conclusione, il dott. Antonelli ritiene che sia necessario ragionare su numeri del Ministero dell'Interno che prevedono di anno in anno la riduzione delle risorse di parte corrente per le province e le città metropolitane. Nel 2019, le 76 province delle regioni a statuto ordinario hanno un taglio reale previsto dal comma 418 per 886 milioni di euro, una incapienza del fondo sperimentale di riequilibrio di 171 milioni di euro per alcune province in negativo e un impatto per la riduzione dei costi della politica di 52 milioni di euro, quindi, complessivamente sulle entrate correnti delle province l'effetto dei tagli sul bilancio dal lato delle entrate ammonta a 1.109.000,000. Purtroppo non si hanno i dati sul 2020, ma la situazione è sostanzialmente analoga. Per questa motivazione, si contesta quanto emerge dalla tabella mostrata, ovvero che il sistema di finanziamento delle province e delle città metropolitane sembra essere in una situazione di equilibrio rispetto al comma 418. Si manderà al Presidente e a tutti i membri della Commissione una nota di analisi che sintetizza le questioni poste nell'intervento.

Interviene il **Presidente** chiedendo un chiarimento al dott. Antonelli circa la questione di come è stata rappresentata nella tabella la decadenza del concorso alla finanza pubblica.

Il **dott. Antonelli** risponde che, nella tabella illustrata, vengono mostrati i contributi assegnati alle province e il punto è che si considera la decadenza del concorso come un contributo agli enti.

Il **Presidente** chiede quindi quale potrebbe essere una rappresentazione alternativa dei 302 milioni di euro e se potrebbe essere quella di non inserire l'importo nella prima riga, ed inoltre, se il problema esposto sia solo di rappresentazione.

Il **dott. Antonelli** afferma che è un problema di rappresentazione e che bisognerebbe levare suddetto importo dalla prima riga. Infatti, tenendo la rappresentazione così come è, sembra che la decadenza del contributo di 302 milioni di euro per le province e 159 milioni di euro per le città metropolitane sia coperta rispetto al comma 418 e quindi che le province sono in negativo per 4 milioni di euro e che le città metropolitane sono in positivo per 48 milioni di euro.

Il **Presidente** osserva che, qualora si levassero i suddetti importi nella riga decadenza contributi e si sottraessero alla prima riga, il saldo resterebbe comunque invariato.

Il **dott. Antonelli** ritiene che la decadenza del contributo non andrebbe proprio rappresentata, nel senso che nel momento in cui viene meno una *spending review*, tali risorse restano nella disponibilità dell'ente e non si può dire che vanno a diminuzione del taglio previsto dal comma 418.

Il **Presidente** non ha chiara la questione, nel senso che nella tabella è presente un taglio che poi viene ridotto. Si potrebbe ragionare sulla maniera in cui è stato ridotto, ma la riduzione è un dato di fatto.

Interviene il **dott. Bilardo** premettendo che la ricognizione è stata fatta per cercare di avere un quadro più completo possibile, ma dal suo punto di vista più che concentrarsi sulla maniera in cui rappresentare il reintegro dei tre miliardi, bisognerebbe concentrarsi su quello che la norma in prospettiva chiede. Rispetto a quanto esposto dal dott. Antonelli, il dott. Bilardo rappresenta che il quadro mira a dire che da un certo anno in poi le province e le città metropolitane non hanno avuto più il taglio. Se si decide di non rappresentarlo, questo significa disconoscere che, da un anno all'altro, vi è stato un miglioramento nelle risorse che il comparto ha trattenuto. Di conseguenza è necessario dare una rappresentazione di questo.

Sul tema del personale il dott. Bilardo osserva che è stato chiesto ai rappresentanti dell'ANCI e dell'UPI quanto vale la componente di personale che è stata trasferita alle regioni e di cui le regioni hanno beneficiato delle relative risorse. Questa informazione però non è stata mai fornita, di conseguenza si presume che il fenomeno sia di non grande rilievo. Bisognerebbe, piuttosto, concentrarsi sulla domanda, a sua avviso correttissima, che ha posto il Presidente, ovvero cercare di capire, nell'ambito di ciò che trasferisce il Ministero dell'Interno, quello che rientra nella norma. Infatti, la norma chiede di fare una ricognizione di tutte le entrate provenienti dai trasferimenti dal bilancio dello Stato e delle rimanenti risorse di cui beneficia il comparto delle province e delle città metropolitane. Nella sua impostazione, il dott. Bilardo ritiene di mettere a confronto questi dati con i fabbisogni standard, che non sono determinati soltanto sullo storico, ma anche su un

elemento di benchmark di standardizzazione. Sarà poi il decisore politico a valutare se limitarsi alla semplice redistribuzione delle risorse esistenti, cosa che si ritiene complicata, in quanto ciò significherebbe, per l'annualità 2022, togliere risorse a un ente per darle ad altri sulla base di nuovi criteri di redistribuzione che nascono dal confronto tra capacità fiscali e fabbisogni standard sul modello che è stato applicato per i comuni. In alternativa, la politica potrebbe decidere, data la presenza di un gap tra fabbisogni standard e risorse a disposizione sulla parte corrente, di integrare il quantum risultante da questa impostazione tecnica. Infine, il dott. Bilardo ritiene che si potrebbe migliorare la rappresentazione della documentazione presentata, ma avendo un tempo abbastanza limitato, sarebbe meglio concentrarsi su quella che è la prima tabella illustrata che riguarda i trasferimenti effettivi che il Ministero dell'interno ogni anno dispone per le province e le città metropolitane, concentrandosi anche su cosa racchiudono questi trasferimenti dal momento che questo aspetto è rimasto un po' oscuro.

Interviene il **Presidente** ringraziando il dott. Bilardo per l'intervento e facendo presente che il lavoro che si sta facendo comprende tre fasi: determinare i fabbisogni, declinare le risorse e poi dare l'indicazione alla politica se la capacità fiscale più le risorse attualmente a disposizione sono sufficienti per coprire i fabbisogni standard che si andranno a stimare. Di conseguenza, si devono individuare questi tre distinti elementi, cercando di essere coerenti nella valutazione. Ad esempio, il problema della spesa di personale è rilevante per la stima dei fabbisogni perché si ha, all'interno di questi ultimi, una valutazione del personale. Egli desidera inoltre chiarezza sulle risorse che si stanno monitorando e dal momento che il dott. Bilardo ha fatto presente che non vi è piena chiarezza sulla ricostruzione di alcuni trasferimenti che il Ministero dell'interno dispone per le province e le città metropolitane, il prossimo passo è quello di considerare la prima tabella e di collegarla con le altre. Infatti egli ha capito che le tabelle successive a quella del Ministero dell'Interno dovrebbero restituire dei delta riconducibili proprio a quella tabella.

Interviene il **dott. Ferri** osservando che la ricostruzione presentata a inizio riunione è molto complessa ed egli non è meravigliato di questo dal momento che non si riesce a rintracciare nessun filo conduttore. La situazione è abbastanza confusa e all'origine vi è il tentativo di una maggioranza politica di fare una grande riforma che è poi fallita. Nel corso di questo fallimento sono successe tante altre cose che alla fine devono essere sintetizzate ripercorrendo le manovre che sono state fatte, perché altrimenti si seguono solamente i commi, singoli episodi che non rappresentano l'effetto di ciascuna manovra. La tabella su cui poter concordare è una che illustri gli effetti delle manovre. Il dott. Ferri comincia ad illustrare tale tabella che mostra i tagli e i contributi del comparto delle province e delle città metropolitane dal 2011 al 2019. La prima tabella mostra i seguenti tagli:

- Taglio D.L. 78/2010;
- Taglio D.L. 95/2012;
- Taglio D.L. 201 del 2011;
- Taglio D.L. 66/ 2014 art. 47;
- Taglio Legge di Stabilità 2015 (legge 190/2014);
- Taglio D.L. 66 /2014 art. 19;
- Taglio D.L. 16/2014;



- Contributo dallo Stato per CM-RSO.

Questi provvedimenti hanno determinato effetti strutturali sul comparto. Questi effetti strutturali possono essere perfettamente contabilizzati e vi possono essere ricompresi anche quelli determinati dalle manovre che hanno parzialmente riequilibrato i tagli subiti dal comparto. L'altro passo che bisogna fare è arrivare alla singola amministrazione e fare un passo di questo genere è forse più complicato dal momento che un terzo degli enti è in negativo rispetto ai fondi strutturali da federalismo del Ministero dell'Interno. Inoltre, vi è il problema delle risorse a disposizione e nel momento in cui si pone questo problema, siamo dinanzi a una sorta di fondo di solidarietà comunale fatto in questo caso con l'accetta, invece che con il cesello delle equazioni di regressione. Questa accetta ha determinato nel comparto "ex Province" dei disequilibri negativi di differente entità che si affrontavano con capacità fiscali atipiche perché sforzate al massimo e che non andrebbero neanche considerate come capacità fiscali dal momento che esprimono lo sforzo potenziale sulle basi imponibili. Questo elemento costituisce un grande ostacolo difficile da rimuovere poiché non si riesce a considerare con immediatezza l'ammontare delle risorse complessive in termini di fondi. Si può risolvere questo ostacolo condividendo al livello di comparto la tabella presentata in termini di manovre, altrimenti per la comprensione dell'altra tabella, bisognerebbe essere degli esperti di legislazione e tuttavia non si avrebbe alcuna certezza di perseguire un filo logico. In secondo luogo, bisogna cercare di partire dall'idea di essere liberi dal passato, come diceva il dott. Bilardo, per quanto riguarda il punto di arrivo che si vuole raggiungere. L'unica strada possibile è quella di valorizzare i fabbisogni sulle funzioni effettive e non concentrarsi sui 578 milioni di euro delle spese di personale dal momento che desumere un quadro omogeneo dall'evoluzione normativa appare impresa vana, sia per la questione esposta dal dott. Bilardo, sia perché le amministrazioni in ogni regione sono diverse rispetto a funzioni delegate e non. Di conseguenza, partendo da fabbisogni standard condivisibili e comprensivi delle funzioni innovative per le città metropolitane e risolvendo la questione delle capacità fiscali per le province e le città metropolitane, di cui al momento non si dispone, si potrà convergere verso le potenzialità necessarie per la ripartizione delle risorse. Quello a cui è importante rispondere oggi è quante sono le risorse a disposizione per il riparto alle singole amministrazioni. Questo è il punto più critico perché non ci sono importi negativi che tengano e ci sono inoltre i vincoli di bilancio determinati da altri oneri diversi da quelli connessi all'esercizio delle funzioni. Di conseguenza, si deve auspicare un accordo sui fabbisogni monetari e non solo sui coefficienti di riparto per mandare avanti il settore in una maniera condivisa.

Interviene la **dott.ssa Nicotra** circa la riforma del sistema di finanziamento delle province e delle città metropolitane che è uno dei temi su cui la Commissione non ha prestato attenzione in questi anni, ma le responsabilità sono di tutti. Si ha un quadro di regole costituzionali e legislative totalmente disatteso. Il problema è ancora più grave per le funzioni delle città metropolitane che il dott. Ferri ha definito come innovative, ma che sono definite come funzioni fondamentali che si aggiungono le funzioni delle province, sulle quali non è presente nulla.

Si comprende che questo è un lavoro molto complicato, per il quale si è sollecitato nel tempo e si avrebbe anche una norma di attuazione del finanziamento di queste funzioni delle città metropolitane, ma il Governo e il Legislatore, nonostante abbiano adottato un decreto legislativo nel 2011, non ne hanno dato attuazione per 10 anni. La dott.ssa Nicotra rappresenta che si vorrebbe capire se la Commissione si stia muovendo in un contesto di aderenza al quadro

costituzionale e legislativo, cercando anche di risolvere le patologie che il sistema di finanza delle province e delle città metropolitane presenta e quindi dandosi degli obiettivi condivisi. Ad esempio, la questione del *dumping* che riguarda alcuni tributi di tali enti, cercando di uscire da un sistema di tributi propri e costruire un fondo statale. La dott.ssa Nicotra chiede ancora se si stia pensando a fare una elaborazione di questo tipo oppure se si va a vedere il singolo fabbisogno che peraltro per le città metropolitane è inesistente. Se il lavoro si riferisce al singolo fabbisogno, si rischia di perdere aderenza rispetto al quadro costituzionale. La dott.ssa Nicotra afferma di non aver capito il contesto in cui si sta muovendo la Commissione e pensa che sia utile porsi degli obiettivi condivisi, tenendo conto delle compatibilità finanziarie e muovendosi in una direzione di aderenza alla Costituzione. Per quanto riguarda la questione della spesa di personale, la dott.ssa Nicotra rappresenta che probabilmente nell'anno 2017 ci fu il passaggio dei servizi per l'impiego che era una delle voci più importanti delle spese di personale e il governo diede 100 milioni di euro alle regioni per coprire tali costi. Ci furono delle norme che hanno definito questi trasferimenti nel tempo ma vanno ricostruite. Nonostante questo, ci sono voluti un po' di anni per far uscire dai bilanci degli enti quei costi personale e per molto tempo le province e le città metropolitane hanno avuto le spese di personale a carico dei loro bilanci. Tuttavia, rispetto a quanto detto prima, per ANCI sarebbe già una materia di lavoro proficua risolvere il problema del *dumping* e la costituzione di un fondo statale.

Il **Presidente** risponde alla domanda della dott.ssa Nicotra rispetto a quale sia la direzione da prendere, in particolare rappresenta che si è partiti dalla norma e poi si è detto di prendere una direzione più ampia. Per quanto riguarda la definizione delle funzioni fondamentali delle province, il tavolo che dovrebbe iniziare a fare delle proposte sui fabbisogni e a valutarle è già stato avviato. Se nella definizione dei fabbisogni è necessario chiarire meglio le funzioni fondamentali delle province si può fare questa richiesta in sede di tavolo tecnico.

La **dott.ssa Nicotra** vuole capire come si quantificheranno le sei funzioni fondamentali delle città metropolitane che non sono quelle delle province.

Il **Presidente** risponde che si è già presa la decisione di quantificare la parte delle funzioni delle città metropolitane che coincide con quella delle province usando la stessa metodologia delle province. Per le funzioni che sono specifiche delle città metropolitane, il tavolo ristretto dovrebbe proporre delle alternative. Non sono stati posti dei vincoli e si sta seguendo una prospettiva ampia per cui se dall'analisi tecnica emergerà la necessità di risorse aggiuntive, questo verrà segnalato. Come ha detto poi il dott. Bilardo, la scelta sulle risorse aggiuntive sarà una scelta politica. Il Presidente rappresenta inoltre di non aver capito la questione posta dal dott. Ferri sull'assenza della capacità fiscale e se egli intendesse invece l'assenza di sforzo fiscale. Se si tratta di sforzo fiscale, questo verrà detto quando si avrà la stima dei fabbisogni, la stima della capacità fiscale e quando si quantificheranno le risorse esistenti ulteriori alla capacità fiscale. La storia delle manovre, dal 2011 al 2021, serve per ricostruire correttamente la situazione attuale. Di conseguenza, egli concorda sul fatto che le manovre siano in secondo piano rispetto agli obiettivi della Commissione. La ricognizione è stata utile per la corretta quantificazione delle risorse esistenti e sarà utile per i fabbisogni. Sono stati predisposti due questionari che differenziano la

situazione precedente ai tagli rispetto a quello successiva, e sulla base di questi questionari sarà possibile dire qualcosa sulle spese di personale. Il Presidente conclude osservando che ci sono tre questioni da affrontare: fabbisogni, capacità fiscali e risorse. Queste questioni vengono affrontate in maniera aperta per riformare il sistema di finanziamento delle province e delle città metropolitane.

Interviene il **dott. Bilardo**, rappresentando che l'impostazione fornita dal Presidente è del tutto condivisibile, ma al contempo questo non esclude una risposta positiva alla richiesta della dott.ssa Nicotra, ovvero la stima del maggior fabbisogno legato alle funzioni aggiuntive delle città metropolitane. Si potrebbe andare oltre il dettato della legge di bilancio 2021, che in presenza di coperture finanziarie limitate, si è basata sulle risorse date a carico della fiscalità generale. Il lavoro che si può fare insieme è andare al di là delle risorse date e offrire al decisore politico i dati tecnici per capire se limitarsi a una redistribuzione delle risorse date, che egli ritiene impercorribile, oppure conferire maggiori risorse per i servizi affidati alle competenze delle province e delle città metropolitane. È fondamentale lavorare anche sul fronte entrate, chiedendo il contributo di UPI, IFEL e del dipartimento delle finanze per quanto riguarda la capacità fiscale. Sempre sul fronte delle entrate, sono necessari approfondimenti con il Ministero dell'interno per fugare i dubbi circa la tabella "spettanze province e città metropolitane" in modo tale che si raggiunga una misura complessiva delle risorse a disposizione del comparto e di ciascuna provincia. Per quanto riguarda i fabbisogni standard, serve un approfondimento di SOSE, IFEL e UPI. Di conseguenza, il passato è utile solo per quello che serve per il nuovo sistema che si deve individuare. Tale sistema fa un passo avanti rispetto al FSR che considera solo una porzione di risorse, l'analisi che si sta facendo infatti guarda ambiziosamente a tutte le risorse che il comparto ha nel suo complesso per l'esercizio delle funzioni fondamentali.

Il **Presidente** osserva che queste questioni preliminari sono state già affrontate nelle riunioni passate e anche in quella di oggi. Adesso bisogna dare delle risposte, ad esempio sulla questione delle nuove competenze delle città metropolitane per cui bisogna stimare i nuovi fabbisogni. Per questo il Presidente chiede alla Ragioneria e al Ministero dell'Interno di fornire nelle prossime riunioni delle risposte portando una tabella, che sia più chiara e che illustri il perimetro delle risorse da prendere in riferimento rispetto alle quali si può dire se tali risorse siano sufficienti o meno.

Interviene il **dott. Tatarelli** rappresentando che quello che viene richiesto è un lavoro più approfondito e rappresenta che non ci sono problemi.

La **dott.ssa Nicotra** chiede di avere da parte della Ragioneria, per le sei funzioni delle città metropolitane, una ricognizione dei trasferimenti statali vigenti verso le regioni da parte di alcuni ministeri, perché alcune competenze sono finanziate così.

Il **dott. Bilardo** rappresenta la difficoltà del lavoro chiesto. Alternativamente, si potrebbe fare una ricognizione delle risorse erogate per quelle funzioni delegate dalle regioni alle province e alle città metropolitane, ma anche qui si ha bisogno dell'aiuto delle regioni.

Interviene il **dott. Porcelli** con una riflessione sul percorso appena delineato e condiviso da tutti, ovvero un percorso costituito da tre pilastri fondamentali, la cui solidità è necessaria per arrivare, in modo sistematico, a rinnovare l'intero meccanismo di finanziamento del comparto. Tali pilastri sono i fabbisogni standard, la capacità fiscale e le risorse statali che rappresentano la componente di finanza derivata. A suo avviso, con riferimento a questa ultima componente sarebbe necessario uno sforzo normativo di consolidamento dei provvedimenti di finanza derivata, perché dal lavoro fatto dalla Ragioneria e dal Ministero dell'interno, che è stato chiarificatore seppur parziale, si mette in luce quanto è diventato complesso l'intero meccanismo che, dal 2014, si basa su 21 provvedimenti ai quali vanno aggiunti quelli che regolano il Fondo Sperimentale di Riequilibrio. Secondo il dott. Porcelli, se non si intraprende un lavoro di consolidamento volto ad inglobare tutti i provvedimenti passati, diventa difficile fondare il nuovo sistema di finanziamento sui tre pilastri detti precedentemente, perché si genererebbe un gioco del menu su quali voci togliere e mettere dal finanziamento.

Il **Presidente** fa presente che la decisione sulle voci da considerare o meno tra i finanziamenti è della Commissione.

Per il **dott. Porcelli** vi è comunque la necessità di unificare i provvedimenti.

Il **Presidente** ricorda che nella prossima riunione si discuterà dell'approfondimento sulla tabella spettanze province e città metropolitane e lascia la parola al dott. Stradiotto.

Il **dott. Stradiotto** rappresenta che, passata questa riunione, egli proporrà un incontro con IFEL e UPI e la Ragioneria. Inoltre, segnala che la dott.ssa Minzyuk ha già elaborato delle soluzioni per quelle funzioni delle città metropolitane che non hanno una storia e dove la spesa storica non potrà essere presa come riferimento per il calcolo dei fabbisogni.

Il **dott. Ferri** ritiene che potrebbe essere utile un documento preliminare di riferimento che faccia il punto su quest'aspetto critico delle funzioni innovative. Sulla questione si è già riunito un gruppo tecnico e si sta arrivando ad una prima individuazione di modalità di definizione di fabbisogni non storici, cioè dove non c'è una spesa storica di riferimento. Per il dott. Ferri, essendo tale argomento di particolare rilevanza, sarebbe opportuno che nella prossima riunione della CTFS si approvi un documento preliminare condiviso con cui si prenda atto della direzione che si sta scegliendo.

Il **Presidente** rappresenta che la proposta sarà discussa, e se si troverà accordo, approvata dalla Commissione, e afferma che detta proposta verrà sviluppata e arriverà dal tavolo tecnico con SOSE, IFEL, UPI ed ANCI. Il Presidente passa poi alla discussione del secondo punto all'ordine del giorno che riguarda l'avvio dei lavori di revisione dei fabbisogni dei comuni delle RSO. Egli ritiene che occorre prendere delle decisioni sull'organizzazione dei lavori e valutare su quali funzioni impegnarsi per una revisione più approfondita e su quali limitarsi solo alla revisione della base dati. Su quest'argomento è stata preparata, da parte di SOSE, una presentazione che è stata condivisa con IFEL.

Il **dott. Stradiotto** fa presente che insieme ad IFEL si è valutato di concentrare il lavoro sulla revisione metodologica della funzione istruzione, mentre per gli asili nido si dovrà valutare se il costo standard di riferimento possa andar bene per le nuove applicazioni. Su questo ultimo aspetto il dott. Stradiotto evidenzia che quando, nel 2019, fu fatta la variazione sulla funzione asili

nido senza considerarla come una nuova metodologia, successivamente si osservò che forse sarebbe stato più corretto inserire tale variazione come modifica metodologica, anche se si era proceduto solo alla normalizzazione del livello dei servizi. Pertanto, Il dott. Stradiotto osserva che, applicando i nuovi fabbisogni standard secondo quanto previsto dal comma 791 dalla legge di bilancio 2021, cambierà il livello dei servizi da considerare per gli asili nido, per i fabbisogni da applicare nel 2022, e quindi sarebbe opportuno verificare se questa applicazione determini una nuova metodologia o meno.

Il **dott. Dispotico** inizia ad illustrare le slides di SOSE, segnalando anche lui che insieme ad IFEL è stata definita una strategia per l'aggiornamento dei nuovi fabbisogni standard. L'illustrazione della presentazione parte dai ragionamenti in merito alle funzioni e ai servizi per i quali è stato previsto un aggiornamento della metodologia e quelli per i quali si procederà invece a metodologia invariata utilizzando solamente l'aggiornamento della banca dati a disposizione. Rientra in quest'ultima casistica il settore sociale che ha visto l'approvazione della nuova metodologia nel settembre 2020. Per tale settore nella scorsa CTFS è stato presentato lo specifico tavolo tecnico per la definizione degli obiettivi di servizio e delle modalità di monitoraggio delle maggiori risorse destinate allo sviluppo dei servizi sociali. Viabilità e territorio è l'altro comparto che ha avuto un aggiornamento metodologico nel settembre 2020 e che conseguentemente utilizzerà la medesima metodologia. Il cambio fondamentale per tale funzione ha riguardato la modifica del client di riferimento passando dalla popolazione residente al numero di unità immobiliari complessive, con la popolazione che comunque ha mantenuto un ruolo sempre importante nella definizione del fabbisogno standard, andando a cogliere le realtà con differente densità abitativa. In tal senso, si è concordato con IFEL di procedere ad un aggiornamento di alcuni aspetti legati a viabilità e territorio laddove ritenuti necessari che saranno valutati nelle prossime settimane al fine di effettuare eventuali modifiche. Anche per quanto riguarda il servizio di smaltimento rifiuti, si procederà ad un aggiornamento dei dati a metodologia invariata. Con il D.Lgs. 116/2020 è cambiato il perimetro di assimilazione/de-assimilazione dei rifiuti urbani e ciò comporterà necessariamente una variazione per quanto riguarda il livello di spesa ed anche il livello dei quantitativi dei rifiuti prodotti dai comuni con un conseguente impatto nella definizione del PEF. Ad oggi non si hanno a disposizione i dati per poter procedere all'aggiornamento dal punto di vista econometrico e quindi ad una modifica metodologica, e conseguentemente l'ipotesi è di procedere all'aggiornamento a metodologia invariata. Discorso analogo di utilizzo della metodologia invariata è previsto per le funzioni di amministrazione, polizia locale e TPL. Per quanto riguarda invece le funzioni per le quali si sta pensando ad un aggiornamento metodologico, l'idea di fondo è quella di andare nella direzione prevista dal PNRR ed in generale dalla normativa che considera insieme i bambini da 0 a 6 anni, cercando di trovare un'ipotesi che consenta di valutare una stima dell'istruzione congiunta al nido, considerando la parte relativa alla prima infanzia e procedendo ad una stima della classe di età 0-6 anni. Per andare in questa direzione il problema principale riguarda la difficoltà di identificare le voci di spesa relative alla quota della prima infanzia. Vi sarebbe poi anche da gestire il tema legato alle scuole omnicomprensive che hanno sia la scuola primaria che la scuola materna all'interno dello stesso plesso scolastico. In quest'ultimo caso la soluzione per una corretta attribuzione si potrebbe trovare utilizzando qualche criterio di ponderazione delle scuole prendendo in considerazione i metri quadrati indicati nel questionario ponderati con il numero di alunni. Per tale motivo l'idea a cui si sta ragionando è quella di esplicitare meglio alcune componenti, all'interno di un nuovo modello di regressione,

legate al servizio di prima infanzia e alle sezioni primavera. L'aggiornamento metodologico del servizio asili nido è stato inserito in un'ottica attuativa che considera quelle che sono le modifiche da apportare nel costo di erogazione del servizio per il riconoscimento di utenti aggiuntivi legati alle maggiori risorse previste per gli asili nido.

Entrando nel merito della fattibilità di una stima congiunta nido e prima infanzia la prima difficoltà che si è riscontrata ha riguardato il quadro X del questionario. A partire dal 2016, è stato richiesto agli enti un dettaglio delle spese generali e di personale (quadro S e quadro T) relativo all'istruzione prescolastica, ma si è constatato che tale rilevazione non risulta attendibile in quanto non adeguatamente compilata. Accanto a questo va anche considerato che il campo del certificato armonizzato (Quadro 10, riga 190) fornisce informazioni relative alla sola istruzione prescolastica, e quindi andrebbe anche bene per i comuni che possono presentare delle anomalie nella compilazione del questionario, ma manca di un dettaglio specifico dei servizi ausiliari (mensa, trasporto, etc.) dell'istruzione prescolastica che viene mappata dal certificato a livello complessivo, senza distinzione tra le differenti tipologie di scuole. Il questionario, invece, prevedeva la possibilità di compilazione delle voci specifiche per quanto riguarda il dettaglio sia del quadro S che del quadro T per la scuola dell'infanzia e richiedeva anche il "di cui" per refezione e trasporto.

Analizzando nel dettaglio le voci di spesa dell'infanzia dettagliata nei quadri S e T per il 2017, è emerso che, dei 6.473 comuni che avevano compilato il questionario, circa 5.080 comuni presentano una spesa da certificato consuntivo relativa alla prima infanzia valorizzata e di questi, andando a confrontare con il dato MIUR, circa 4.700 enti presentano anche la presenza della scuola. Quindi andando ad analizzare i comuni con il valore specifico e dettagliato nel questionario per la prima infanzia, solo 3.097 enti hanno indicato tale valore, pertanto da questo dato, andando a considerare le tipologie di scarto, viene mostrato come questi 3.097 enti si riducono a circa 2.265. In sostanza, pur avendo a disposizione nel questionario questa informazione, la compilazione di questi campi da parte degli enti non è idonea per poter procedere ad una adeguata stima.

In merito al certificato armonizzato, viene mostrato in una slide il dettaglio ad hoc per l'istruzione prescolastica e come al contrario non venga fornito il dettaglio dei servizi aggiuntivi che vengono invece raggruppati tutti in un'unica voce senza distinzione di ordine di scuola.

Alla luce di quanto visto, ciò che si propone per quanto riguarda la funzione istruzione è di passare ad una metodologia di tipo panel, lasciando invariato il perimetro di riferimento del servizio, includendo quindi sempre la scuola dell'infanzia, la scuola primaria e quella secondaria di primo grado ed i relativi servizi ausiliari. Si cercherà, inoltre, di specificare un modello che consenta di avere indicazioni sulle componenti legate alla scuola dell'infanzia, ovvero inserendo variabili specifiche della sola scuola infanzia (es. alunni, pasti e trasporto nella scuola infanzia) e verrà valutato l'inserimento nel modello di stima anche della sezione primavera che, come espressamente indicato nelle istruzioni di compilazione, viene chiesto di riportare non nel servizio di asili nido bensì nella sezione relativa all'istruzione pubblica.

Lo spaccettamento di tali informazioni è possibile in quanto il questionario mappa le informazioni specifiche per la scuola dell'infanzia, partendo dalle modalità di associazione (quadro B), considerando i metri quadri della scuola d'infanzia distinti tra scuole comunali e statali (quadro

E) e garantendo i servizi svolti (quadro M) come i pasti e gli utenti trasportati (con dettaglio di quelli disabili) specifici per la scuola dell'infanzia.

Per quanto riguarda l'asilo nido, l'idea di fondo è quella di concentrare l'analisi soprattutto sull'aspetto applicativo e quindi sui criteri di attribuzione degli utenti aggiuntivi, che ad oggi sono stati riconosciuti in base ai cosiddetti utenti voucher con una normalizzazione per percentuale di copertura distinta per fascia di popolazione, ed infine valutare con qualche nuovo criterio la possibilità di attribuire a posteriori agli asili nido una componente che viene dal fabbisogno standard legato all'infanzia, scorporandola dalla stima della funzione istruzione laddove si riuscissero a stimare i costi standard della scuola dell'infanzia. Il dott. Dispotico conclude così la sua presentazione.

Il **Presidente** sottolinea l'importanza di soffermarsi ad analizzare le due funzioni che sono interessate dal PNRR e cioè l'istruzione e l'asilo. Per quanto riguarda l'asilo, la proposta di modifica sembra limitarsi semplicemente all'eventuale cambiamento dell'applicazione, mentre il Presidente suggerisce di avere un approccio più propositivo perché i 300 milioni di risorse aggiuntive assegnate agli asili nido sono entrati nel PNRR, quindi la gestione di tali risorse dovrà tener conto delle tempistiche e dei vincoli imposti dal piano di ripresa e resilienza. In particolare, per gli asili nido si dovranno immaginare delle modalità di inserimento delle risorse aggiuntive differenti da quelle utilizzate per il settore sociale. Nel settore sociale vi era una funzione di spesa, e quindi nell'inserire le risorse aggiuntive si sono modificati i coefficienti di riparto nella componente orizzontale per poi usare questi stessi coefficienti per le risorse aggiuntive, mentre nell'asilo, essendoci una funzione di costo, si potrebbe proporre una modalità alternativa più efficace e semplice da gestire, consentendo anche di monitorare l'utilizzo successivo delle risorse. Questa modalità consiste nel lasciare invariata la componente orizzontale ed utilizzare il costo standard per ripartire le risorse aggiuntive sulla base degli obiettivi. Il Presidente ritiene che se si seguirà questa strada, che appare quella più naturale, avere un costo standard aggiornato diventa molto importante. Appare pertanto necessario riconsiderare la possibilità di ristimare il costo standard per gli asili al fine di disporre di un costo standard il più possibile attendibile e che possa essere articolato nelle varie modalità ed essere utilizzato facilmente nelle fasi di distribuzione e monitoraggio delle risorse.

Interviene il **dott. Porcelli** per esporre due riflessioni su quanto descritto nella presentazione, in merito alla funzione istruzione, presa come funzione identica a quella che si ha alle spalle, e poi come funzione che converge verso un modello diverso che inglobi e tenga conto di un possibile aggiornamento anche per gli asili nido. Prendendo la funzione istruzione tale e quale, al dott. Porcelli appare opportuno fare le innovazioni richiamate e cioè quella dell'allargamento della base dati e quindi del passaggio ad una specificazione panel e poi il riconoscimento di elementi specifici che riguardino le sezioni primavera e alcuni elementi specifici della scuola dell'infanzia. Se si guarda indietro al modello utilizzato in passato, e che non è stato rivisto da quando è nato nel 2013 uscendo quasi indenne dalla revisione del 2016, si evidenzia una sostanziale robustezza degli elementi inseriti in tale funzione di costo. All'interno di questi elementi però rimane una ambiguità che forse si può inserire nell'insieme di possibili revisioni, e cioè il fatto che alcuni effetti territoriali sono stati stimati in misura molto grande, se si pensa che il valore del fabbisogno standard medio è di circa 1000 euro per bambino in età tra i 3 ed i 14 anni, considerando un ipotetico comune medio italiano, si hanno delle sistematiche variazioni

territoriali stimate in tale modello che vanno da più 200 euro per bambino in Emilia Romagna, più 100 euro in Toscana e meno 200 euro per bambino in Calabria ed in altre regioni del Sud. Un divario territoriale che chiaramente è stato del tutto sterilizzato e si continuerà a sterilizzare, però dal punto di vista statistico metodologico pone il problema di identificare degli ulteriori elementi di qualità del servizio offerto che, grazie anche al panel, possono essere fatti emergere. Si pensi ad ulteriori differenziali territoriali legati, oltre alla caratteristica della popolazione, alla presenza di elementi di domanda potenziale, come ad esempio l'occupazione femminile. Pertanto il dott. Porcelli rappresenta che nella funzione istruzione si potrebbero indagare, grazie ad i dati aggiuntivi adesso disponibili, le ragioni sottostanti ai differenziali territoriali, così come si è fatto per il sociale e nell'ambito dei rifiuti. L'altro punto è quello relativo agli utenti 0-6 anni. In questo momento storico, si ha l'occasione di fare una innovazione prospettica duratura nel tempo dei modelli dei fabbisogni standard rispetto a quello che sarà l'assetto economico e finanziario dei comuni nei prossimi anni, e cioè separare il comparto 0-6 anni da quello sociale e quindi portare l'asilo nido verso quello che i comuni stanno sempre più considerando un servizio di pre-istruzione e non più un servizio sociale. Il dott. Porcelli ritiene che se il problema è una riduzione del campione perché si possono trovare dati omogenei solo per 2.600 comuni, questo aspetto potrebbe essere superabile con l'applicazione del panel. Il problema sarebbe insuperabile se quei 2.600 comuni fossero altamente non rappresentativi della realtà comunale italiana, se invece, con ulteriori approfondimenti, si rivelassero rappresentativi, il problema della numerosità potrebbe essere superato dal fatto di aggiungere le altre annualità, senza andare indietro al 2013, limitandosi al 2015, e inglobando i dati 2018. Se manca l'annualità 2015 è sufficiente partire dal 2016 in quanto con il 2018 si avrebbero i dati di 3 annualità e quindi di oltre 6 mila comuni a garantire una buona numerosità del campione di regressione. Infine, il dott. Porcelli rappresenta che rimane la possibilità più grossolana di eliminare la funzione asili nido così come è oggi, consolidandone le spese con la funzione istruzione ed inserendo un driver sintetico, che banalmente può essere il numero dei bambini serviti con le due modalità di voucher e servizio diretto all'interno del modello della funzione istruzione allargato. La cosa più importante che il dott. Porcelli ritiene di sottolineare è di provare a cogliere questo momento propizio di sviluppo, anche indotto dal PNRR, che induce ad una riflessione sul comparto 0-6 anni.

**Il Presidente** sintetizza in due strade possibili le proposte del dott. Porcelli sulla possibilità di considerare il comparto 0-6 anni invece di tenere distinti asili nido e istruzione. La prima strada è quella di tener conto che i problemi di rappresentatività potrebbero essere superati nel momento in cui si tiene conto del panel piuttosto che di un singolo anno, la seconda strada è quella di superare il problema di rappresentatività dei dati che si determina se si fanno distinzioni più affinate tra diverse tipologie di servizio usando un indicatore più grossolano che consente di avere i dati. Mentre la questione della spiegazione dei differenziali territoriali della funzione istruzione è da considerare qualunque sia la soluzione adottata.

Il **dott. Porcelli** segnala ancora che se si sceglie la via di inglobare l'asilo nido nell'istruzione c'è necessariamente un trade-off da considerare, cioè da una parte si perdono tutti i driver e le specificazioni particolari ma si guadagna in semplicità.

La **dott.ssa Minzyuk** rappresenta che occorre tener conto che anche per le altre funzioni fondamentali la metodologia è stata stimata con il riferimento ai dati 2013, quindi anche per queste vi sarà presto esigenza di revisione.



In merito ai divari nella funzione istruzione, la dott.ssa osserva che è molto difficile cambiare la situazione intervenendo sui comuni perché gli enti locali forniscono i servizi di supporto a quello che fa in materia di istruzione pubblica soprattutto lo Stato e poi le regioni. Pertanto, quello che i comuni fanno (es. mensa per classi a tempo pieno e prolungato) e le spese che sostengono sono conseguenziali alle scelte fatte dallo Stato, regioni, istituti scolastici, e se si vuole spiegare i divari nelle prestazioni comunali occorre tener conto nelle differenze nell'offerta scolastica statale che esistono dalla scuola primaria fino alla media (es. classi a tempo pieno e prolungato).

Per quanto riguarda le riflessioni sulle possibilità di analizzare complessivamente l'offerta comunale per 0-6 anni o fare un focus sulle scuole materne, la dott.ssa osserva che nonostante sono disponibili i dati con il dettaglio per le scuole materne, occorre verificare se è possibile costruire un panel dei dati rappresentativo dei comuni e separare le spese comunali per la scuola materna da quelle per altri ordini di scuola. La dott.ssa Minzyuk, invece, esprime i dubbi sulla possibilità di unire l'asilo nido alla funzione istruzione, almeno nel presente. Le competenze dei comuni per quanto riguarda gli asili nido sono molto più incisive rispetto all'istruzione. Pertanto, fare una cosa del genere rischia di "annacquare" il servizio asili nido dentro un contenitore molto più grande.

A fini di studio, in questa fase, può essere fatta analisi di possibilità di unire asili nido con i servizi per le scuole materne, tenendo presente anche delle politiche nazionali 0-6 anni.

Il **Presidente** sottolinea l'importanza di quanto rappresentato dalla dott.ssa Minzyuk. e rappresenta che nella riunione odierna non ci si sta impegnando sulla stima della funzione istruzione distinta dall'asilo oppure insieme, su questo aspetto occorre ancora fare le valutazioni necessarie; mentre oggi si sta decidendo di non intervenire su alcune funzioni, amministrazione generale, polizia locale ed il TPL, la cui revisione viene rimandata perché la CTFS è impegnata su molti fronti anche per il particolare momento storico che si sta vivendo. Dalla discussione sono venute fuori indicazioni tecniche molto utili che andranno esplorate. Sono emerse due aspetti distinti sulla questione territoriale; quello segnalato dal dott. Porcelli fa riferimento al fatto che dall'analisi vengono fuori stime sui costi differenziate a livello territoriale, mentre la dott.ssa Minzyuk fa riferimento al livello dei servizi, livello che dipende dalle scelte statali nella funzione istruzione e non dei comuni. Sotto questo secondo aspetto occorrerà fare molta attenzione in fase applicativa per tener conto di ciò che avverrà con il potenziamento di alcuni servizi che sarà previsto dal PNRR, si pensi agli interventi sul tempo pieno, perché il livello dei servizi a livello territoriale potrebbe cambiare in quanto cambierà l'offerta statale. Pertanto, il Presidente ribadisce che, per adesso, si dovrà concentrare il lavoro di revisione dei fabbisogni dei comuni sulle modifiche per la funzione istruzione e asili nido con le modalità che saranno concordate, e poi si valuterà un eventuale intervento sulla funzione viabilità e territorio.

Il **dott. Strusi** interviene in merito all'eventuale innovazione di far cambiare settore agli asili nido, spostandoli dai servizi sociali alla funzione istruzione, e chiede che riflessi avrebbe questo cambiamento in ambito regionale dove si ha una attività di formazione professionale che riguarda dei clienti molto più avanti con l'età.

Il **Presidente** risponde che questo cambiamento non dovrebbe avere riflessi in ambito regionale.

Il **dott. Ferri** condivide l'impostazione di massima del programma di revisione dei fabbisogni, perché l'accento che si sta cercando di porre è sull'utilità del sistema dei fabbisogni standard in un contesto di grave sotto dotazione delle risorse del tutto irrisolvibile a livello di meccanismi di redistribuzione orizzontale. Il dott. Ferri sottolinea che è importante concentrarsi sull'occasione storica che è rappresentata da un programma di spesa pubblica (PNRR) che mette di fronte alle problematiche dell'insufficienza dei servizi territoriali (sanità, servizi sociali, lavoro, istruzione, etc). Pertanto, lo sforzo dell'ANCI sarà quello di orientare lo strumento tecnico, scientifico e di base dati dei fabbisogni standard al servizio di questa espansione di spesa pubblica su elementi di bisogni sociali indiscussi. Per questo motivo la revisione degli asili nido va ben costruita, e l'impostazione di fare a meno di un cambiamento dei coefficienti per questa funzione è un atteggiamento utile perché tesaurizza un elemento fondamentale dell'analisi consentendo di costruire una funzione di costo per gli asili nido, e quindi di conoscere, al livello dei vari ingredienti che costituiscono l'output degli asili nido, il loro fabbisogno standard in termini di input. Occorre pertanto mantenere la specificità della funzione asili nido, valutare cosa deve essere aggiornato in termini di stima procedendo annualmente in tal senso, al fine di adattare il grande investimento di risorse alla dimensione corrente di capacità di tenuta del servizio, intendendo con questo le risorse e anche come allocarle tenendo conto di elementi culturali e di assetto amministrativo. Il dott. Ferri propone anche di mettere in cantiere dopo settembre l'ipotesi di scorporo dell'attività 0-6 anni, considerando il fatto che un paese che riesce a seguire il percorso educativo da 0 a 6 anni è un paese più civile. Per il dott. Ferri quindi vale la pena discutere di uno scorporo 0-6 anni, ma non l'annegamento dei servizi "prescolastici" dentro la funzione istruzione anche per le implicazioni che questo avrebbe sotto il profilo della perdita di significatività di molte variabili oggi rilevanti per la determinazione delle attuali funzioni. Altro aspetto che il dott. Ferri ritiene di sottolineare riguarda la funzione viabilità e territorio per la quale si auspica di giungere alla convergenza verso una proposta correttiva per la risoluzione del tema relativo alle situazioni di alta densità di popolazione. Infine, il dott. Ferri rappresenta che la necessità di contenere le attività innovative in termini metodologici deriva non solo da elementi interni a ciascuna specifica funzione, ma anche per il fatto che c'è da considerare come priorità anche il lavoro sui fabbisogni della Sicilia insieme a quelli di province e CM. Per il dott. Ferri all'interno di questo quadro, sarebbe anche necessario parlare dell'impatto del meccanismo della perequazione sui comuni di piccole dimensioni e in spopolamento, ed inoltre della questione che è interna alla funzione istruzione e 0-6 anni, della articolazione del servizio sul territorio etero diretta da diversi livelli di governo, questo perché le regioni hanno un ruolo rilevante nella spiegabilità dei servizi aggiuntivi tipicamente comunali nel primo ciclo di istruzione e scuola materna e probabilmente anche sugli asili nido. Il dott. Ferri conclude rappresentando la propria soddisfazione per il fatto che il Governo abbia spostato normativamente il termine della risposta ai questionari sui fabbisogni standard al 28 agosto prossimo, e su questo aspetto ritiene che si dovrebbe ulteriormente riflettere perché la programmazione della campagna dei questionari va rivista nei termini, in quanto non si può avere quest'anno una campagna doppia, cioè sull'anno 2019 e sul 2020, e in secondo luogo è del tutto controproducente, per il meccanismo di acquisizione dei dati, continuare a fare aggiornamenti annuali dei questionari non essendo prescritta dalla legge alcuna periodicità in questo senso e creando solo un flusso di lavoro convulso. Su questo aspetto il dott. Ferri propone di provare a dare in Commissione una indicazione strategica per avere una prospettiva di maggiore capacità segnaletica nel tempo dei fabbisogni, per ragionare sugli aggiornamenti dei questionari almeno ogni biennio, anziché annualmente, essendo la cadenza biennale più che sufficiente per

mantenere il polso della situazione, stabilendo anche la possibilità di mantenere aperto il questionario per la rettifica dei dati errati o invecchiati.

Il **Presidente**, riguardo alla questione della ripartizione dei fondi per gli asili nido, rappresenta che alcune indicazioni le sta formulando il tavolo tecnico sugli obiettivi di servizio che sta anche discutendo dei livelli degli obiettivi di servizio per gli asili nido. In secondo luogo, il Presidente ricorda che il PNRR prevede un potenziamento dei servizi dal punto di vista infrastrutturale, per cui occorre anche tener conto delle modalità con cui verranno ripartiti i nuovi investimenti ed il ruolo della Commissione sarà anche quello di fare un'analisi attenta della coerenza tra le nuove infrastrutture di cui verranno dotati i comuni e le risorse necessarie per la gestione. Invece, sulla questione dell'annualità dei questionari, al Presidente sembra che la rilevazione annuale è stata utilizzata nelle stime panel, quindi non è superflua, e si è comunque proceduto nella direzione di alleggerire gli oneri compilativi dei comuni. Si è verificato, ad esempio, che è presente una sovrapposizione di rilevazione sul sociale e si sta intervenendo per eliminare il doppio. Per il momento sembra che ci siano le condizioni per mantenere una rilevazione annuale, e se si vuole passare ad una rilevazione biennale, si dovrà fare una valutazione costi/benefici in Commissione, tenendo conto che l'utilità di una informazione si scopre ex post.

Riguardo alla prima questione, Il **dott. Ferri** risponde al Presidente affermando che su coefficienti e contributi aggiuntivi è molto più facile lavorare con gli stessi coefficienti di riparto ex ante sul versante asili e gestire le dosi aggiuntive di contributo in relazione alle sotto dotazioni, questo però non è esattamente quello che è stato fatto sul sociale e per forza di cose è un aspetto che potrebbe creare dei problemi. In relazione all'annualità delle rilevazioni, il dott. Ferri rappresenta che è chiaro che è sempre meglio avere un dato in più che un dato in meno, e in passato si sono pagate le conseguenze della semplificazione dei questionari perdendo molte informazioni importanti, ma se si osservano i dati panel e si analizzano, da adesso in poi, non cambia assolutamente nulla se si considera il 2019 come ultimo anno del biennio precedente ed il 2021 come primo del biennio successivo. Il punto essenziale che dovrebbe portare all'orientamento biennale della rilevazione è la rilevanza dei costi, soprattutto marginali, imposti al sistema dei comuni, che non sono stati mai valutati come sarebbe stato necessario.

Interviene la **dott.ssa Patrizi** chiedendo se è stata fatta qualche riflessione da parte della Commissione sulla possibilità, nell'ottica della semplificazione, d'integrare il questionario considerando anche il fatto che nei prossimi anni l'Italia sarà sotto osservazione da parte della Commissione Europea per capire se l'obiettivo degli asili nido si sta o meno raggiungendo e quindi è importante avere dati aggiornati e non peggiorare la tempistica di rilevazione. La dott.ssa poi fa una riflessione sul fatto che ci si dovrà confrontare con il PNRR che include gli asili nido nella missione istruzione e non si sa quanto questo possa essere vincolante per stabilire che è un tema maggiormente legato al sociale o alla funzione istruzione, però di fatto sono inseriti nella missione istruzione del PNRR e con degli obiettivi anche ambiziosi, e si sta predisponendo un set di indicatori con delle previsioni finanziarie ma soprattutto delle previsioni sul raggiungimento di determinati target secondo una certa tempistica. L'Europa darà i fondi PNRR in relazione alla rendicontazione del raggiungimento di tali target, e non invece sulla spesa come avviene per i fondi strutturali, quindi la dott.ssa Patrizi chiede come si dovrà prendere in considerazione questa rendicontazione ed anche quale sia la tipologia dei target che si stanno studiando per questo progetto.

Il **Presidente** risponde che certamente occorrerà tenere conto dei target europei ed infatti per avere un coordinamento con gli obiettivi individuati nel PNRR è stato invitato come esperto per valutare gli obiettivi di servizio anche un rappresentante del ministero dell'istruzione, il dott. Gianluca Lombardo.

Il **dott. Stradiotto** interviene in merito alle osservazioni del Dott. Ferri sulla funzione viabilità e territorio per rappresentare che SOSE è a disposizione ad accogliere le proposte migliorative che arriveranno in Commissione, confermando che c'è un problema su come analizzare i comuni in spopolamento che andrà affrontato, in quanto si è visto che la popolazione pesa ancora molto nel determinare il fabbisogno standard. Con riferimento a quanto osservato dalla dott.ssa Mynzyuk, egli afferma che si ha sempre il termine di settembre per determinare i fabbisogni standard per il meccanismo perequativo riferito all'anno successivo e quindi sarebbe opportuno cogliere la proposta della dott.ssa con riferimento alle funzioni che si è deciso di non modificare adesso, ossia passato il termine di settembre iniziare subito a lavorare su tali funzioni perché sono ancora stimate con dati 2013 e su quelle dove si può veramente incidere dando un indicazione diversa per i comuni in spopolamento. Sui questionari il dott. Stradiotto rappresenta che fare quest'anno il questionario FC70U non ha senso perché si farebbero due questionari e comunque sarà decisa dalla Commissione la sua somministrazione o meno, ritiene inoltre importante ciò che emerso nell'ultima riunione con quanto illustrato da ISTAT e dal MEF che hanno mostrato quali sono i dati a disposizione per evitare di chiederli due volte ai comuni e alleggerendo così di molto il questionario in prospettiva, ed infine considera comunque necessario semplificare il questionario in altre parti, chiedendo invece le informazioni che negli anni si sono perse.

Il **Presidente** chiede se la proposta di SOSE è quella di fare l'aggiornamento dati anche su polizia locale e amministrazione.

Il **dott. Stradiotto** risponde che la proposta non è di fare adesso l'aggiornamento dei dati, ma di lavorare su di esse per tempo dopo l'approvazione di settembre, iniziando a ragionarci con calma invece di attendere l'anno prossimo per affrontarle.

Il **Presidente** rappresenta quindi che resta la proposta di lavorare per settembre su istruzione e asili nido e viene accolta in modo unanime dalla Commissione.

Il **dott. Stradiotto** interviene ancora per ricordare che è da cogliere la proposta del Presidente di verificare se i costi standard sugli asili nido sono ancora validi o se occorre intervenire per migliorarli secondo le nuove esigenze.

Il **Presidente** fissa l'agenda dei lavori prevedendo due riunioni al mese. Per aprile propone due riunioni, una per il 15 e l'altra per il 29. Nella prima propone di portare in discussione la tabella sulle risorse provinciali che è stata illustrata oggi.

Il **dott. Stradiotto** suggerisce anche di portare un resoconto su come procedere per le nuove funzioni provinciali assegnate dalla legge 56/2014.

Il **Presidente** prosegue con l'agenda proponendo per il 29 aprile di portare in discussione una prima proposta sugli obiettivi di servizio e sul monitoraggio del settore sociale e fissa le due riunioni per il 15 aprile alle ore 9 e il 29 aprile alle 15. Chiude la seduta odierna alle ore 17,50.

