

COMMISSIONE TECNICA PER I FABBISOGNI STANDARD

VERBALE N. 69

Il giorno 12 del mese di maggio dell'anno 2021 alle ore 9:30 in modalità di videoconferenza si è riunita, a seguito di regolare convocazione, la Commissione Tecnica per i fabbisogni standard.

Alla riunione sono presenti i seguenti membri effettivi: prof. Giampaolo Arachi (Presidente, PCM), dott. Antonio Colaianni (MinInterno), dott. Andrea Ferri (ANCI/IFEL), dott. Piero Antonelli (UPI), dott.ssa Maria Teresa Monteduro (MEF Dip. Finanze).

Sono presenti i seguenti membri supplenti: dott. Costanzo D'Ascenzo (MFE/RGS) e dott. Ivo Rossi (PCM).

Sono altresì presenti i seguenti esperti esterni: dott. Cesare Vignocchi (ANCI/IFEL), dott. Francesco Porcelli (Università di Bari), dott. Marco Stradiotto, dott. Roberto Dispotico, dott.ssa Cristina Equizzi, dott.ssa Danila de Castro, dott.ssa Carolina Raiola, dott.ssa Domenica Costantini, dott.ssa Larysa Minzyuk (SOSE), dott.ssa Claudia Peiti (RefRicerche), dott. D'Amato (ANCI) e dott. Antonio D'Angelo (MinInterno)

Sono presenti, inoltre, la dott.ssa Marcella Castronovo (PCM- Conferenza Stato Città), la dott.ssa Antonietta Fortini, la dott.ssa Anna Maria Ustino (MEF-RGS), il dott. Danilo Ballanti (IFEL) e il dott. Antonio Strusi (Regione Veneto).

Il **Presidente** apre la riunione facendo presente che i punti di discussione sono due: la ricognizione delle risorse e la determinazione dei fabbisogni standard per le province e per le città metropolitane. Per quanto riguarda la ricognizione delle risorse, questa è stata presentata nelle riunioni precedenti in maniera molto puntuale dal Ministero dell'Interno. Vi era stata anche la presentazione del Dipartimento delle finanze sul gettito dei tributi provinciali e sulla situazione relativa alla capacità fiscale. Quello che serve è mettere insieme tutte queste informazioni all'interno di un quadro complessivo per prendere delle decisioni finali. Decisioni che riguardano quali trasferimenti prendere in considerazione in vista dei due fondi perequativi, uno per le province e uno per le città metropolitane, e la definizione delle risorse a disposizione di ogni provincia per poi valutarne la congruità con i fabbisogni che verranno determinati. Per quanto riguarda il tentativo di aggregare queste risorse, la Ragioneria ha lavorato nelle settimane passate, ma non si è ancora giunti a un risultato finale da presentare.

Il **dott. D'Ascenzo** conferma che ancora non si è arrivati a un risultato finale. Si sono avute delle informazioni da parte del Dipartimento delle finanze e ora si tratta di fare delle verifiche sui

numeri dato che erano state fatte delle assunzioni sulla base dei dati disponibili. Di conseguenza, serve un ulteriore riscontro.

Il **Presidente** osserva che si è a buon punto ma che su alcune questioni si dovrà rinviare alla riunione successiva. In assenza di osservazioni, passa al secondo punto all'ordine del giorno che riguarda la stima dei fabbisogni standard. Il tema su cui ci si era soffermati nei mesi precedenti era il fatto che, oltre a valutare i fabbisogni delle province, occorre anche individuare i fabbisogni specifici per le funzioni aggiuntive delle città metropolitane. Chiede su questo punto che la Commissione sia aggiornata dai rappresentanti di SOSE.

Interviene il **dott. Stradiotto** facendo presente che è stato fatto un confronto con IFEL e con UPI per quanto riguarda le funzioni aggiuntive delle città metropolitane previste dalla legge Del Rio. L'intenzione è quella di inviare un quesito sulle funzioni aggiuntive alle Città metropolitane e alle tre province montane, ma su questo punto non si è ancora deciso.

Interviene la **dott.ssa Minzyuk** condividendo le slides sulle funzioni fondamentali aggiuntive delle città metropolitane e delle province montane. Nella riunione scorsa era stata fatta una panoramica dei diversi metodi per la determinazione dei fabbisogni standard riscontrabile nell'esperienza internazionale dal momento che siamo chiamati a determinare i fabbisogni standard in una situazione che non si è mai verificata fin'ora. Siamo di fronte alle funzioni aggiuntive delle città metropolitane per i quali non si ha la spesa consolidata nel lungo periodo di tempo, in più queste funzioni sono state assegnate alle città metropolitane nel momento della forte riduzione delle risorse.

I rappresentanti di UPI e di IFEL hanno proposto di incontrare gli stakeholders per creare una scheda aggiuntiva rispetto al questionario con lo scopo di rilevare non le spese effettive ma le valutazioni degli enti circa il bisogno di figure professionali per lo svolgimento di queste funzioni di coordinamento.

L'idea è di individuare in base alla normativa e alla esperienza degli enti le principali attività per le funzioni aggiuntive di pianificazione, programmazione e coordinamento. In seguito si quantifica il rispettivo fabbisogno di professionalità (interna ed esterna). Quantificato il numero e le tipologie di figure professionali si valuta i costi associati. Infine, in base alle caratteristiche degli enti, si valutano eventuali fattori che possono far variare in modo significativo sia il numero delle figure professionali sia il costo associato tra gli enti.

Dall'incontro con i rappresentanti delle città metropolitane è emerso che le attività attinenti alla pianificazione triennale e al piano territoriale sono consolidate e svolte da tutte le città metropolitane. La rilevazione del rispettivo fabbisogno di professionalità è dunque più agevole per queste. E' più critica la situazione per altre quattro lettere del comma 44, circa i quali i rappresentanti del comparto non hanno idee chiare.

Le funzioni esclusive delle CM (comma 44 legge 56/2014) sono, dunque, state convenzionalmente suddivise in due macro aree:

1. Le lettere a) e b) attengono agli interventi che riguardano il disegno dell'assetto istituzionale delle aree metropolitane e la pianificazione/ programmazione strategica (attività consolidate);
2. Le lettere c),d), e), f) si riferiscono alle elaborazioni delle strategie di smart city (attività da stabilire).

Per individuare le attività relative alla seconda macroarea, si è fatto il riferimento ai diversi PON riguardanti le città metropolitane.

Il PON Governance e capacità istituzionali 2014-2020. La funzione rafforzamento amministrativo di città metropolitane, Asse 3, Obiettivo specifico 3.1, Azione 3.1.1 all'interno di questo PON ha diversi temi, ovvero:

- Aumento dell'efficienza nelle diverse fasi di implementazione degli investimenti materiali e immateriali (es. organizzazione delle centrali di committenza unica, miglioramento dei sistemi di gestione degli appalti pubblici, potenziamento delle capacità di progettazione);
- Rafforzamento in materia di controlli anche contabili (es. dematerializzazione della documentazione e supporto, semplificazione delle procedure di controllo);
- Miglioramento dei processi di spesa e di pagamento e, più in generale, della gestione finanziaria es. implementazione di un sistema di pagamenti elettronici, semplificazione e informatizzazione delle procedure di richiesta dei pagamenti);
- Ottimizzazione e riorganizzazione dei sistemi informativi gestionali;
- Rafforzamento del partenariato con le parti economiche e sociali e/o istituzionali, anche attraverso nuove pratiche di governance multilivello e/o cooperazione orizzontale.

Tutte queste attività possono rientrare nel perimetro della funzione lettera "c" del comma 44. La lettera "c" riguarda infatti "la strutturazione di sistemi coordinati di gestione dei servizi pubblici, organizzazione dei servizi pubblici di interesse generale di ambito metropolitano".

D'intesa con i comuni interessati, la città metropolitana può esercitare le funzioni di predisposizione dei documenti di gara, di stazione appaltante, di monitoraggio dei contratti di servizio e di organizzazione di concorsi e procedure selettive. Per quanto riguarda le altre lettere che concernono maggiormente le procedure di smart city, si è andati a guardare un altro Programma Operativo Nazionale (PON) che è il PON metro 2014-2020. Anche questo PON è stato indicato dalle città metropolitane.

Il PON "Città Metropolitane 2014-2020" è stato adottato dalla Commissione europea con Decisione C 4998/2015 del 14 luglio. Si inserisce nel quadro dell'Agenda urbana nazionale e delle strategie di sviluppo urbano sostenibile delineate nell'Accordo di Partenariato per la programmazione 2014-2020 in linea con gli obiettivi e le strategie della costituenda Agenda urbana

europea che identifica le aree urbane come territori chiave per cogliere le sfide di crescita intelligente, inclusiva e sostenibile proprie della Strategia Europa 2020.

Per quanto riguarda la lettera “d” del comma 44, quello che è sembrato simile nel PON analizzato è l’obiettivo specifico “Aumento della mobilità sostenibile nelle aree urbane” dove le corrispondenti azioni sono:

- Azione 2.2.1: infomobilità e sistemi di trasporto intelligenti;
- Azione 2.2.2: rinnovamento e potenziamento tecnologico delle flotte del TPL;
- Azione 2.2.3: mobilità lenta;
- Azione 2.2.4: corsie protette per il TPL e nodi di interscambio modale.

Inoltre, bisogna considerare come simile alla lettera “d” del comma 44 anche l’obiettivo specifico “promuovere strategie di bassa emissione di carbonio per tutti i tipi di territorio, in particolare per le aree urbane, inclusa la promozione della mobilità urbana multimodale sostenibile e di misure di adattamento finalizzate all’attenuazione delle emissioni”. È importante considerare anche le attività nell’ambito di adozione PUMS (istituito con Decreto del Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti del 4 agosto 2017).

Poi è presente la lettera “e” del comma 44: promozione e coordinamento dello sviluppo economico sociale, anche assicurando sostegno e supporto alle attività economiche e di ricerca innovative e coerenti con la vocazione della città metropolitana come delineata nel piano strategico del territorio di cui alla lettera “a”. Per quanto riguarda la lettera “e”, le stesse città metropolitane non avevano capito di cosa si trattasse. Considerando il PON metro, ci sono alcune similarità con la lettera “e” del comma 44, ovvero:

- L’inclusione attiva, anche per promuovere le pari opportunità e la partecipazione attiva, e migliorare l’occupazione;
- L’integrazione socio-economica delle comunità emarginate quali i Rom;
- La promozione dell’impreditoria sociale e dell’inserimento professionale nelle imprese sociali e dell’economia sociale e solidale per facilitare l’accesso al lavoro.

Infine, è presente nel PON Metro 2014-2020 “L’agenda digitale metropolitana” e possono essere attribuite le seguenti azioni alla lettera “f” del comma 44:

- Rafforzare le applicazioni delle TIC per l’e-government, l’e-learning, l’e-inclusione e l’e-health:
 - Digitalizzazione dei processi amministrativi e diffusione di servizi digitali pienamente interoperabili (il miglioramento dell’efficienza operativa della PA nelle 14 città metropolitane, attraverso l’utilizzo delle tecnologie per l’informazione e la comunicazione, contribuirà ad un progresso significativo della qualità della vita dei cittadini e dei city users e per lo sviluppo competitivo delle imprese).
- Adozione di tecnologie per migliorare i servizi urbani della smart city.

Sulla base di quanto illustrato, si pensava di fare una scheda di rilevazione dove per ogni lettera del c. 44 L. n.56/2014 sono da indicare le attività di base associate (prese dai PON e/o dalle relazioni delle città metropolitane che non sono ancora tutte pervenute). In base alle attività associate a ogni lettera, le città metropolitane dovranno indicare il fabbisogno di figure professionali: numero personale distinguendo per funzioni e per tipologia di figura professionale.

Un lavoro analogo è stato fatto anche per le funzioni esclusive delle province montane previste dal c. 86, L. n.56/2014. Le funzioni esclusive delle province montane sono le seguenti:

- Cura dello sviluppo strategico del territorio e gestione di servizi in forma associata in base alla specificità del territorio medesimo;
- Cura delle relazioni istituzionali con province, province autonome, regioni e regioni a statuto speciale ed enti territoriali di altri stati, con esse confinanti e il cui territorio abbia caratteristiche montane, anche stipulando accordi e convenzioni con gli altri enti predetti.

Le attività da associare a quanto previsto dal c. 86 sono state individuate in base alle consultazioni con UPI. Anche in questo caso si chiederebbe il fabbisogno di professionalità interna, esterna e spese correlate.

Queste sono le attività svolte fino ad ora. Si è chiesto ai rappresentanti di IFEL di valutare le relazioni che sono pervenute da alcune delle città metropolitane. UPI sta valutando la scheda di rilevazione proposta.

Interviene il **Presidente** chiedendo un chiarimento sul passaggio riferito alle attività, ovvero se vanno prima definite meglio le attività da indicare nella seconda colonna e chiede se questo verrà fatto utilizzando le relazioni delle città metropolitane oppure se vi sarà una interlocuzione ulteriore con queste ultime per definire queste attività.

Interviene la **dott.ssa Mynziuk** facendo presente che IFEL sta analizzando le relazioni pervenute dalle città metropolitane. Le prime due lettere che riguardano il piano triennale e il piano territoriale sono attività abbastanza consolidate dagli enti, mentre sulle altre lettere c'è poca esperienza degli enti molto disomogenea. Per questo motivo si era deciso di circoscrivere le attività che possono essere considerate trasversalmente come standard.

La struttura delle schede verrà stabilita dai rappresentanti di IFEL e da quelli di UPI.

il **Presidente** ringrazia la dott.ssa Minzyuk per il chiarimento .

Interviene la **dott.ssa Peiti** facendo una precisazione tecnica in risposta alla domanda del Presidente e all'integrazione della dott.ssa Mynziuk. Si è arrivati a un punto in cui si è condivisa la possibilità di farsi aiutare dalle città metropolitane nel definire le diverse lettere che rappresentano le funzioni aggiuntive. Le lettere del dettato normativo inquadrano i macro ambiti di attività, ora lo scopo è indagare i contenuti effettivi di tali ambiti, interloquendo con le città metropolitane e con lo scopo di capire cosa di fatto esse hanno fatto per queste funzioni e anche cosa esse intendono realizzare in prospettiva. È stato chiesto alle città metropolitane di fornire delle relazioni e che IFEL sta analizzando. Sicuramente in queste relazioni ci sono dei contatti con i PON ma ci sono comunque delle divergenze che vanno indagate meglio. L'obiettivo è quello di unire insieme le dieci relazioni per arrivare a definire le attività vedendo se ci sono dei punti di contatto.

Interviene il **dott. Vignocchi** osservando che sulla base delle relazioni pervenute dalle città metropolitane è possibile individuare obiettivi di lavoro. Il primo è trovare un filo conduttore tra le relazioni tecniche pervenute e inoltre cercare di capire quali sono le attività che le città metropolitane pensano di mettere in campo. Lavorando sulle relazioni è possibile definire delle linee comuni che le città metropolitane hanno indicato. Per le prime funzioni analizzate i risultati sono interessanti.

Inoltre, se si guarda alle diverse lettere del comma 44, il dott. Vignocchi avrebbe delle grosse difficoltà a spiegare alle città metropolitane quali sono le differenti funzioni da svolgere. Se si cerca di lavorare invece sulla base delle relazioni che esse ci hanno fornito si può dare un contenuto più concreto da comunicare. Sulla base delle azioni individuate nelle relazioni bisognerà poi associare le professionalità per esercitarle.

Il **Presidente** chiede se ci sono altri interventi.

Interviene il **dott. Antonelli** sulla questione delle province montane. La particolarità, a suo avviso, di queste province genera la necessità, come diceva la dott.ssa Mynziuk, di focalizzare le funzioni che attengono allo sviluppo strategico del territorio. In questo caso è presente una peculiarità che è comune a tutte le province montane rispetto alle quali è stato fatto un incontro con le stesse sia al livello politico che al livello tecnico cercando di capire da loro quale è la direzione di marcia verso la quale si stanno muovendo.

Secondo il dott. Antonelli vi sono tre profili che devono essere sottoposti ad attenzione. Il primo è lo sviluppo strategico del territorio. Anche se la norma legislativa parla di cura dello sviluppo strategico, le tre province montane non possono che ragionare in termini di programmazione e pianificazione strategica del territorio e la cura dello sviluppo strategico nasce da una abilità programmatoria degli enti. La seconda è la gestione dei servizi in forma associata che è tipica dei piccoli comuni delle province montane. Il panorama si differenzia in questo caso per le province montane. Tuttavia la gestione dei servizi in forma associata, rispetto alle specificità del territorio montano, se da un lato può essere legata ai servizi che attengono alle province e alle città

metropolitane in maniera trasversale (es. stazione unica appaltante), dall'altro alcune funzioni sono peculiari delle province montane (es. servizi che attengono al patrimonio boschivo, servizi di gestione del trasporto pubblico locale). Vi sono quindi delle peculiarità nelle province montane circa la gestione associata dei servizi. Un'altra funzione che è peculiare delle province montane che sono di confine è quella riguardante le relazioni istituzionali. Le province montane confinano con Stati stranieri, Regioni a Statuto Speciale e province autonome. Ci sono quindi una serie di questioni da tenere in considerazione, ad esempio se si pensa agli accordi che la provincia di Belluno ha stretto con le province autonome di Trento e di Bolzano e a quelli che ha stretto la provincia di Verbania con il cantone di Lucano. Bisogna occuparsi di tali peculiarità e su queste sta lavorando la dott.ssa Gottardi.

Rappresenta la necessità che non si guardi indietro e non si guardi solo ai questionari SOSE per quanto concerne le funzioni di assistenza tecnica delle province, delle città metropolitane e dei comuni. In particolare, il dott. Antonelli pensa alle funzioni che attengono alla stazione unica appaltante dove è necessario non guardare solo ai questionari SOSE che danno una visione parziale rispetto alla strategia e all'impegno sui quali IFEL vuole focalizzare le province e le città metropolitane nel futuro. Anche qui, a suo avviso, serve uno sforzo di immaginazione di un ente che lavora nei confronti dei comuni del territorio con una logica diversa che non era la logica di assegnare funzioni senza risorse finanziarie. Le norme in passato avevano assegnato delle funzioni senza risorse finanziarie e quindi queste funzioni sono state esercitate in una maniera poco energica.

Il **Presidente** ringrazia il dott. Antonelli rendendo presente che questa è la direzione verso quale la Commissione si sta muovendo.

Il **dott. Antonelli** osserva che sulla stazione unica appaltante il questionario dà delle indicazioni parziali e limitate.

Interviene il **dott. Stradiotto** osservando che la stazione appaltante è una funzione che riguarda tutti gli enti. Le stime dei fabbisogni standard sulla funzione stazione appaltante ha restituito dei buoni risultati anche per il fatto che sono state prese come riferimento delle province o Città metropolitane benchmark. In questa funzione i dati e le stime sono solidi e stabili e quindi si potrebbe fare la stessa operazione che è stata fatta sulla funzione sociale, del comparto comuni, l'anno scorso. Infatti, avendo degli enti di riferimento, la situazione è migliore rispetto alle altre funzioni.

Interviene il **dott. Vignocchi** facendo presente un altro aspetto da chiarire prima di rinviare il questionario alle città metropolitane, ovvero come raccogliere le informazioni circa le professionalità necessarie per mettere in atto le funzioni aggiuntive. Vi è la possibilità di consentire

alle città metropolitane una libera descrizione delle figure necessarie che intendono utilizzare per queste funzioni oppure tentare invece di utilizzare le tassonomie Istat. Questo permetterebbe di avere delle indicazioni di professionalità più precise e un riscontro anche in contabilità pubblica del costo da associare a queste professionalità.

Il dubbio che pone al tavolo è che se si opta per una descrizione libera, si rischia di avere indicazioni generiche per cui non sarà agevole trovare una robusta corrispondenza in termini di costo del lavoro. Far ricorso alla tassonomia ISTAT agevolerebbe il raggiungimento di un risultato omogeneo. Crede che sia inoltre opportuno fare un approfondimento sulle altre spese che le città metropolitane mettono in atto (come spese per la tecnologia informatica e per consulenze).

Il Presidente ringrazia il **dott. Vignocchi** e osserva che il primo punto è strettamente tecnico. Si tratta di lasciare più spazio a una descrizione da parte delle città metropolitane e al tempo stesso di avere la necessità di una tassonomia più precisa. Si tratta di fare una scelta tecnica: maggiore è l'apertura del questionario, maggiore sarà la richiesta di ulteriori specificazioni. Circa questa decisione, si rimette ai rappresentanti di IFEL.

Per quanto riguarda invece la questione sulle altre spese, fa una osservazione anche sulla base di quanto presentato dalla dott.ssa Mynziuk, ovvero l'obiettivo è individuare la spesa corrente per le funzioni e nel PON venivano richiamati degli investimenti a tantum, ad esempio la necessità di ristrutturare dal punto di vista informatico. Di conseguenza, questa parte va tenuta separata se si chiede alle città metropolitane di individuare altre spese. Bisogna inoltre prestare attenzione nel valutare le altre spese e a tenere separate spese che potrebbero sovrapporsi e che sono già quantificate e finanziate. Vi erano degli esempi fatti dalla dott.ssa Mynziuk per quanto riguardava gli interventi sul sociale. Nella richiesta sulle ulteriori spese bisognerebbe stare attenti a separare la parte che passa sulle spese di personale dalle altre spese che potrebbero essere classificate come spese di investimento e/o di gestione per servizi sostitutivi già esistenti.

Il **dott. Ferri** osserva che sul PON metro, per quanto riguarda diverse attività, vi è stata la fornitura di consulenze. L'idea dell'inclusione sociale che viene evocata non rappresenta tanto servizi della città metropolitana quanto funzioni programmatiche e di armonizzazione e promozione di questi servizi e quindi questo di per se non esclude servizi di consulenza.

Rispetto all'intervento del dott. Vignocchi, quanto detto è coerente con il fatto che le relazioni delle città metropolitane rimangono la base sui cui lavorare. Non è sorpreso del fatto che ci sia confusione da parte delle città metropolitane stesse sulle funzioni aggiuntive. Osserva che la lettera "e" non è altro che una specificazione delle lettere "a" e "b". La lettera "e" fa parte della funzione programmazione che una volta si chiamava funzione di sviluppo locale. Considererebbe quindi la lettera "e" come accorpata alle lettere "a" e "b" piuttosto che come un aspetto particolare.

Il **Presidente** chiede se ci sono altri interventi. Ritiene che vi sia omogeneità sulla maniera con cui si intende proseguire i lavori sulle città metropolitane, considerando anche gli interventi che si sono susseguiti nella seduta. Chiede quali sono i tempi.

Il **dott. Mastracci** rende presente che, in riferimento al questionario FP20U, si ha un aggiornamento brevissimo da fare sui dati che si stanno acquisendo. Condivide le slides e ricorda alla Commissione che lo scorso 20 aprile sono stati inviati i recall a tutti gli enti in via ufficiale. Sono stati concessi agli enti 14 giorni per rettificare, dove ritenuto eventualmente necessario, il dato. È stata fornita assistenza alle province e alle città metropolitane che ne hanno fatto richiesta nello spiegare meglio il recall inviato. Gli enti hanno prontamente provveduto ad aggiornare eventualmente i dati. Mantova è l'unico degli enti che non ha ricevuto il recall. L'ente ha infatti chiuso il questionario il 29 aprile 2021 e quindi in data successiva rispetto all'invio dei recall. È stato comunque analizzato il dato di Mantova e nella giornata di oggi partirà un recall specifico per l'ente. Da un punto di vista analitico, le anomalie non sono tante e riguardano soprattutto il costo del lavoro per cui si presume che nei prossimi giorni anche questo ente possa eventualmente rettificare il dato.

Gli enti che hanno ricevuto il recall sono complessivamente 76. Vi sono solamente tre enti che hanno ancora il questionario aperto. Da una prima analisi sono 37 gli enti che hanno provveduto a modificare il dato in seguito al recall. 36 enti hanno invece analizzato i recall e hanno confermato il dato. Aggiunge che si sta continuando con l'analisi dei dati storici, in particolare della spesa storica per tutte le altre funzioni che sono definite come omogenee per tutti gli enti disponibili. Tali enti sono ad oggi 85 a cui si aggiungerà anche Mantova. Si sta procedendo in base a quanto stabilito dal cronoprogramma. Inoltre i tavoli tecnici hanno continuato a svolgersi regolarmente con i rappresentanti di IFEL, UPI e Ref ricerche.

Il Presidente chiede se ci sono interventi e/o richieste di chiarimento. Stabilisce che nella prossima riunione si stabilirà il calendario con cui portare all'attenzione della Commissione i prossimi sviluppi. Propone di fissare la prossima riunione al 26 maggio alle ore 9:30.

Il **Presidente** toglie la seduta alle ore 10:30.