

COMMISSIONE TECNICA PER I FABBISOGNI STANDARD

VERBALE N. 67

Il giorno 15, del mese di aprile, 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), 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. Marco Stradiotto, dott.ssa Cristina Equizzi, dott. Marco Mastracci, dott.ssa Carolina Raiola, dott.ssa Danila De Castro, dott.ssa Domenica Costantini e dott.ssa Larysa Minzyuk (SOSE), dott. Francesco Porcelli (Università di Bari), dott. Cesare Vignocchi (ANCI/IFEL), dott. Claudia Peiti (Ref-Ricerche).

Sono presenti, inoltre, dott. Antonio Strusi (Regione Veneto), dott.ssa Antonietta Fortini, dott.ssa Annamaria Ustino (MEF RGS), dott. Marco Carotenuto (MEF Dip Finanze), dott. Marcella Castronovo (PCM) e il dott. Antonio D'Angelo (MinInterno).

Il **Presidente** apre la riunione con il secondo punto all'ordine del giorno che richiedeva la ricognizione dei trasferimenti esistenti per le Province e le CM al fine di capire quali di questi devono confluire nei fondi statali. Inoltre, venivano richieste anche delle prime indicazioni per valutare i fabbisogni standard di tale comparto. I rappresentanti del Ministero dell'interno hanno prodotto l'approfondimento richiesto sui trasferimenti al comparto e il presidente lascia la parola ai rappresentati del Ministero dell'interno.

Interviene il **dott. D'angelo** facendo presente che l'elaborazione inviata ripercorre i trasferimenti attribuiti alle regioni dal 2012 con dei documenti ufficiali, anno in cui fu fatta la prima fiscalizzazione, e fu determinato un rimborso alle Province di 1,4 miliardi. In realtà, tale rimborso è

rimasto immutato eccetto la detrazione dei 7 milioni di euro che era dedicata alla riduzione degli assessori. Questi 7 milioni vennero sommati a 1,4 miliardi e fu fatta la nuova ripartizione.

Nel 2012, in corso di piena fiscalizzazione, 18 Province dovevano versare dei soldi allo Stato. Questi versamenti ammontavano a 192 milioni di euro e derivavano dal fatto che nel 1996 era stata istituita l'imposta provinciale di trascrizione e il rimborso sulle assicurazioni auto che davano un gettito più elevato rispetto ai trasferimenti di cui godevano gli enti locali. Definiti questi importi, il sistema di riparto prevedeva di distribuire il 50% a ogni Provincia sulla base dei trasferimenti figurativi, il 38% sulla base dell'energia elettrica poiché venne abolita l'addizionale energetica, il 5% in base alla popolazione e il 7% in base alla superficie. Il dott. d'Angelo illustra l'elaborazione e rende presente che alcuni contributi relativi alla mobilità del personale e più in generale al personale vennero tenuti fuori dalla fiscalizzazione, poiché quando un dipendente veniva trasferito si portava dietro il contributo. L'altro contributo che non è stato fiscalizzato è quello relativo allo sviluppo degli investimenti poiché esso veniva dato in conto interessi sugli investimenti e si esauriva alla cessazione del mutuo.

Nel 2014 viene data normativamente la possibilità di ripartire i 7 milioni di euro di cui si parlava in precedenza in base alla popolazione. Infatti, in precedenza tale importo era stato incluso nella somma di 1,4 miliardi. Il calcolo viene rifatto, ma rimangono alcune detrazioni su questi importi che sono quelli riferiti alla *spending review* (DL 95/2021), alle operazioni relative all'agenzia dei segretari comunali e all'ARAN, tutti legati al personale.

Nel 2015 entrano anche le CM, quindi i valori del 2014 vengono ripartiti anche in base a queste ultime. Di conseguenza, il valore finale che si ha nel 2015 vale anche nel 2021. In conclusione, si hanno da recuperare 427 milioni di euro con un comparto che paga 184 milioni di euro. Per quanto riguarda gli enti che non godono di trasferimenti, essi ammontano a 41 e quelli a cui vengono assegnate delle somme sono invece 45.

Viene poi mostrato il quadro delle assegnazioni da federalismo nell'anno 2020 in cui è ricompreso il fondo sperimentale di riequilibrio. Per quanto riguarda i contributi non fiscalizzati da federalismo, è presente il contributo mobilità enti dissestati, il contributo straordinario per il Comune di Palermo e la Provincia di Napoli e i contributi legati al personale assunto per lavoratori socialmente utili. Questo ultimo contributo è a regime e viene ancora erogato. Poi è presente il contributo della mobilità del personale che cessa con il dipendente e il contributo aspettativa sindacale, che viene erogato sulla base di una certificazione da parte dell'ente, e il contributo

stabilizzazione del personale. Questi sono i contributi non fiscalizzati e che non possono essere fiscalizzati e ammontano a circa 128 milioni di euro.

Si hanno poi i contributi assegnati per fattispecie specifiche di legge che sono i contributi introdotti da norme temporanee o a regime. In tale categoria sono ricompresi i contributi che sono stati assegnati a causa dell'emergenza epidemiologica da COVID-19 e il contributo per le province in dissesto o che hanno deliberato il piano di riequilibrio, che è terminato. Poi è presente il contributo sugli interessi per operazioni di indebitamento che è un contributo su richiesta. È presente a regime il contributo per la viabilità a favore di Province e CM. Poi ci sono alcuni contributi che riguardano i processi di progettazione che sono sia a regime sia su richiesta. È presente poi il contributo a parziale concorso della finanza pubblica che va solo alle Province di Biella e di Vibo.

Vengono poi illustrati i contributi per gli enti della Sicilia e della Sardegna. Questi sono enti che percepiscono ancora dei trasferimenti. Per quanto riguarda questi enti, il contributo ordinario è in negativo. Il contributo per investimenti dei Comuni e delle Province (ex sviluppo investimenti) è un contributo che cessa all'estinzione del mutuo. Il contributo perequativo per la fiscalità locale è un contributo a regime. Sotto la voce contributi generali si hanno i contributi per l'aspettativa sindacale, per i contratti dei segretari comunali e per il personale NATO e ETI. Poi è presente il contributo per gli investimenti, questo è un contributo a regime di 250 milioni di euro e poi ci sono i trasferimenti compensativi che anche sono a regime. Per quanto riguarda il risultato finale della situazione delle province e delle città metropolitane di Sicilia e Sardegna, si hanno a disposizione 1.272.638.686,83 euro, con un importo da pagare pari a 1.782.945.075,14 euro e quindi circa 510 milioni da recuperare. In seguito, si mostra la tabella A che rappresenta il concorso delle Province e delle CM al contenimento della spesa pubblica. Il dott. D'Angelo conclude la sua presentazione.

Il **Presidente** ringrazia il dott. D'angelo e chiede se ci sono osservazioni sulla ricognizione. Questo è necessario al fine di individuare i trasferimenti che andranno sostituiti dai fondi, per cui è importante individuare quei trasferimenti che hanno carattere di generalità e permanenza.

Il **dott. Antonelli** interviene per fare alcune puntualizzazioni sul lavoro presentato. A suo avviso, viene confermato quanto egli aveva reso presente nella riunione scorsa. Inoltre, bisogna riflettere su quattro punti. Il primo punto è che il comparto delle province versa ogni anno allo Stato circa 886.299.000 milioni di euro. Questo primo dato evidenzia il taglio che ha subito il comparto. Il secondo punto riguarda i costi della politica pari circa a 52,4 milioni che è un ulteriore taglio per il comparto. Il terzo punto che va analizzato in maniera più approfondita è il fondo sperimentale di

riequilibrio che incide sulle Province e sulle CM. Come evidenziava la tabella di pagina 9, le somme che vengono recuperate sono 427 milioni di euro di cui 174 milioni sono destinati alle Province e vengono assegnate risorse al comparto di province e città metropolitane per 184 milioni di euro. Questo sono i numeri su cui occorre focalizzarsi per le riflessioni successive.

Complessivamente il comparto delle Province, ma un ragionamento analogo si può fare per le CM, ha un taglio sistematico derivante dal comma 418 e per incapienza negativa del fondo sperimentale di riequilibrio e costi della politica per circa 1 miliardo di euro, e ciò viene confermato dai dati del Ministero dell'interno.

Per quanto riguarda le assegnazioni fatte al comparto, esse si devono ancora analizzare perché sono state viste velocemente.

Interviene il **dott. Vignocchi** facendo presente che serve del tempo per comprendere meglio il documento.

Secondo il **Presidente**, dato che il documento è tecnico e complesso, è possibile posticipare la discussione nella riunione successiva per coloro che non sono riusciti a intervenire nella seduta odierna. Ovviamente, il tema dei trasferimenti a Province e CM andrà analizzato insieme ai fabbisogni standard e alla capacità fiscale. In assenza di ulteriori interventi sul documento presentato dal Ministero dell'Interno, il **Presidente** passa al terzo punto dell'ordine del giorno, ovvero l'avvio del percorso di definizione dei fabbisogni standard per le Province e le CM. Il Presidente chiede ai rappresentanti di SOSE di procedere con l'illustrazione delle prime idee. Alcune scelte di fondo erano state già fatte, tipo quella di adottare modelli simili per le funzioni comuni a Province e CM e modelli differenti per le funzioni aggiuntive delle città metropolitane e delle province montane.

Interviene il **dott. Mastracci** condividendo le slide e facendo presente che sono stati fatti dei passi avanti rispetto alla *road map* presentata nella scorsa CTFS. Il lavoro svolto nei tavoli tecnici con UPI/IFEL ha permesso di validare una struttura di recall in grado di fornire un'analisi qualitativa e quantitativa dei dati ottenuti. Inoltre, sono state avanzate alcune riflessioni per il calcolo della spesa corrente ai fini della determinazione dei fabbisogni standard e sono state fatte ulteriori riflessioni per quantificare i fabbisogni delle funzioni aggiuntive delle CM e delle Province montane. Per quanto riguarda la chiusura dei questionari, 85 Province delle RSO hanno chiuso il questionario, mentre la Provincia di Mantova deve ancora chiudere il questionario. Di conseguenza, i risultati che verranno illustrati riguardano solo 85 province.

Si procede a illustrare la *road map* dove si mostra che la compilazione del questionario FP20U è al 99%. Inoltre, sono stati istituiti dei tavoli tecnici tenuti con cadenza settimanale a cui hanno partecipato IFEL, UPI e RGS. Quindi, è importante sottolineare che i risultati sono stati condivisi da tutti. È stata validata la struttura dei recall, quindi si è pronti per avviare la fase di definizione dei fabbisogni standard che proseguirà anche con l'ausilio dei tavoli tecnici. Vi è stata, come per i fabbisogni standard comunali, l'individuazione di possibili valori atipici. L'impianto dei recall è stato validato la scorsa settimana e, a seguito di ogni riunione e di ogni decisione, sono stati inviati dei report ai tavoli tecnici associati alle analisi dei recall. Per l'implementazione dei recall l'area ICT di SOSE necessita di un periodo tecnico per predisporre gli stessi, che verranno inviati la prossima settimana.

È importante ricordare che per quanto riguarda la Provincia di Mantova, non avendo ancora iniziato la compilazione del questionario FP20U, è stata esclusa temporaneamente dall'individuazione dei valori atipici e verrà pertanto successivamente informata singolarmente di eventuali anomalie relative ai propri dati. Per quanto riguarda la tipologia dei recall effettuati, questi si dividono in recall che hanno l'obiettivo di identificare valori atipici puntuali (*outliers*) ed in recall che individuano valori atipici analitici, sulla base di metodi focalizzati sull'analisi dei valori contabili e strutturali. Questi due tipi di recall sono stati accompagnati da un'analisi testuale delle annotazioni.

Per quanto riguarda i recall puntuali, gli *outliers* sono stati determinati in base al superamento per tre volte del 95% percentile della distribuzione della variabile stessa. Su un totale di 40 controlli, sono stati individuati 9 valori atipici che riguardano 6 enti. Nel dettaglio, è stata esaminata la struttura stradale. Per quanto riguarda i trasporti, sono stati analizzati il numero delle imprese autorizzate al trasporto viaggiatori, il numero delle autoscuole e delle officine di revisione automobilistica. Per quanto riguarda la polizia provinciale, sono stati analizzati il numero delle sanzioni, il numero degli illeciti e il numero dei controlli. Per quanto riguarda la stazione unica appaltante, sono stati analizzati il numero degli enti pubblici serviti e il valore complessivo delle gare.

Per quanto riguarda i recall analitici, sono stati effettuati 110 controlli e sono stati individuati 290 valori atipici analitici che riguardano 76 enti. Viene mostrata la tabella riassuntiva dei valori atipici che verranno inviati a ciascun ente e ciascun ente avrà la possibilità di individuare i propri

valori atipici e quindi riflettere sugli stessi che potranno essere modificati oppure riconfermati. Dove è stato possibile, sulla base delle informazioni presenti nel questionario FP20U, sono stati fatti dei controlli non solo relativamente all'annualità 2018 ma anche all'annualità 2010 proprio perché il questionario dava la possibilità agli enti di andare a riclassificare i valori contabili relativi all'annualità 2010. Andando più nel dettaglio, si ricorda che il quadro X era il quadro di pertinenza delle CM dove veniva richiesto di inserire le spese legate alle funzioni aggiuntive identificate dalla legge n. 56 del 2014. Questo quadro non è stato compilato correttamente dalle CM, e l'implementazione dei recall è risultata necessaria per questo quadro per evitare che delle anomalie sorgessero sugli altri quadri ovvero quelli relativi alle funzioni omogenee. Quindi, in accordo con il tavolo tecnico, si è deciso di andare a controllare il quadro X e lo stesso ragionamento è stato per il quadro W dove vengono riportate le spese per le funzioni aggiuntive delle Province montane.

Per quanto riguarda il costo del lavoro, il valore cumulato dei recall ad esso associato è quello più importante, tuttavia se spaccettato per singola funzione fondamentale, non si rilevano criticità rilevanti. Al massimo sono stati individuati 13 valori atipici per la funzione dell'ambiente piuttosto che per le funzioni del territorio, dell'istruzione e dei trasporti, e ancor meno accentuata la situazione del costo del lavoro per l'esercizio 2010. Per quanto riguarda gli elementi specifici, sono state analizzate le giornate medie di apertura settimanale delle scuole e 25 enti hanno compilato il questionario in maniera non corretta per questa variabile. Inoltre, sono stati controllati il numero degli edifici scolastici con un confronto dei dati disponibili del MIUR per le annualità 2016 e 2017 e sono state anche controllate le superfici complessive per alunno.

Per quanto riguarda il contributo al risanamento della finanza pubblica, l'informazione era presente nel quadro A (ottavo campo) e in particolare sono stati analizzati eventuali valori atipici che riguardano il fatto che alcuni enti (12 per la precisione) hanno riportato tale valore uguale zero. Questo indurrebbe a pensare che alcuni enti hanno riclassificato nella spesa corrente totale il contributo al risanamento. Ad ogni modo si è ritenuto opportuno richiamare l'attenzione di questi enti, quindi dare la possibilità di modificare o confermare il dato.

È stato, inoltre, ricostruito il taglio per tutti gli enti, facendo una analisi condivisa con IFEL e UPI. Quando la ricostruzione del taglio non coincideva con quanto riportato nel questionario, si è deciso di implementare un recall specifico. Le anomalie hanno riguardato 8 enti con una discrepanza superiore al 20%. Questo significa che, nella maggior parte dei casi, il taglio ricostruito tornava con quanto riportato nel questionario.

Per altre variabili contabili, sono stati ricostruiti degli indicatori. Più nel dettaglio, tali voci contabili sono state rapportate alla spesa corrente sia per l'esercizio 2018 che per l'esercizio 2010. Viene mostrata una tabella che riporta, nel caso dell'analisi degli interessi passivi, l'incidenza di tali voci sulla spesa corrente. La prima colonna riporta la media, le altre colonne riportano i valori associati ai percentili della distribuzione riclassificati per singola funzione fondamentale. In questo caso, sempre in accordo con il tavolo tecnico, sono state individuate delle soglie corrispondenti al 95-esimo e 99-esimo percentile. Se l'indicatore per l'ente supera la soglia di riferimento, allora si accenderà un recall e l'ente verrà invitato a ricontrollare il dato. Il numero di recall per tali indicatori non è elevato. Vengono mostrati i valori degli interessi sulla spesa corrente per l'esercizio 2010. Anche la voce relativa alle calamità naturali e ai debiti fuori bilancio è stata analizzata in relazione alla spesa corrente 2018. Si tratta di voci contabili che interessano anche il calcolo della spesa corrente netta ai fini della determinazione dei fabbisogni standard. Questo è il motivo per cui si è deciso di implementare tali recall. Per quanto riguarda queste ultime voci, si è rilevato un solo valore atipico che riguardava la funzione del territorio per una soglia superiore al 78%. Non ci sono valori atipici nell'esercizio 2010 rispetto a queste voci contabili.

Per quanto riguarda le entrate ricevute a seguito di convenzioni rispetto alla spesa corrente, la soglia di allarme è stata fissata al 100%. Quindi il recall è stato implementato qualora questa incidenza per l'ente per ciascuna delle funzioni fondamentali superasse il 100%. Anche in questo caso ci sono pochi valori atipici e lo stesso si ha per l'esercizio 2010.

Per quanto riguarda i mutui, che venivano indicati nel quadro J dove veniva richiesta la riclassificazione sia per il 2018 sia per il 2010 con riferimento alle funzioni fondamentali, anche in questo caso è stato acceso un allarme qualora l'incidenza della quota capitale dei mutui rispetto alla spesa corrente superasse il 100%. Questo sia per il 2018 sia per il 2010.

Per quanto riguarda la funzione del territorio e dell'istruzione, il questionario andava a richiedere di completare l'informazione relativa alla manutenzione, fornendo in modalità pre-compilata gli impegni di spesa in conto capitale attingendo dai certificati consuntivi. Viene mostrata una tabella che mostra sia la media sia i percentili dell'incidenza della manutenzione rispetto al totale degli impegni. Le incidenze sono alte per tutti gli enti, il 60% degli enti ha una incidenza della manutenzione sul totale degli impegni superiore al 70%. Questo ha dato una indicazione sulla bontà di compilazione di questo quadro sia per il territorio che per l'istruzione dove il fenomeno è particolarmente rilevante. Quindi, il quadro non risulta particolarmente attendibile. Ciò ha spinto

ad implementare dei recall laddove fossero presenti degli impegni e non fossero state individuate delle spese di manutenzione per uno o più anni in cui l'ente era invitato a compilare il questionario, ovvero dal 2010 al 2018. Si tratta di 24 anomalie, 12 per il territorio e 12 per l'istruzione

Per quanto riguarda il campo annotazioni, 63 enti su 85 hanno compilato tale campo. Si mostra il numero di annotazioni per singolo quadro e il numero totale delle annotazioni è 215 che sono equi-distribuite tra i vari quadri. Non ci sono quindi particolari discrepanze tra un quadro e l'altro. Sono state anche raggruppate le varie famiglie di annotazioni a seguito di un'analisi testuale. Circa la metà delle annotazioni sono state utilizzate dagli enti per fare delle precisazioni sulla compilazione. Le altre annotazioni, che riguardano pochi enti, hanno fornito delle indicazioni importanti rispetto alle quote mutui, agli eventi sismici e agli interessi passivi.

Per quanto riguarda i mutui, date le annotazioni sarà necessario considerare in fase finale di riequilibrio non solo il rimborso dei mutui, così come richiesto dal questionario, ma tutte le voci di rimborso prestiti presenti nel titolo quarto del certificato consuntivo. Per quanto riguarda gli eventi sismici, l'analisi verrà sviluppata nelle prossime settimane perché gli enti colpiti dal terremoto hanno la possibilità di una moratoria, quindi di un differimento delle quote di ammortamento delle rate dei mutui. Tale fenomeno ha riguardato per l'annualità 2018 tutto il comparto quindi tutti gli enti avevano la possibilità di rinegoziare i mutui. Da questo punto di vista, l'analisi proseguirà nelle prossime settimane insieme al tavolo tecnico.

Si passa al calcolo della spesa corrente per la determinazione dei fabbisogni standard. In questo senso, il questionario dava la possibilità agli enti di indicare la quota fondamentale e non fondamentale eventualmente delegata. La quota fondamentale doveva essere pertinente alla missione o altre missioni contabilizzate nel certificato consuntivo. Anche per l'esercizio 2010 era stata data la possibilità agli enti di riclassificare le spese rispetto alle quote fondamentali. La prima indicazione che fornisce il questionario è quella di identificare una spesa corrente lorda totale focalizzandosi sulla quota fondamentale sia per il 2018 che per il 2010. Le riflessioni riguardano solo il calcolo della spesa corrente netta per la determinazione dei fabbisogni standard.

Gli attori che vengono considerati in questo iter di calcolo della spesa corrente netta sono: interessi passivi, totale spesa corrente, calamità naturali, debiti fuori bilancio e le entrate ricevute a seguito di convenzioni. Vengono mostrati tali importi per il 2010 e il 2018 con una incidenza degli interessi passivi del 2018 che è intorno al 10 % quindi superiore all'8% registrato per l'esercizio 2010. I debiti fuori bilancio incidono per l'1,3% nel 2018 poco meno nel 2010. L'incidenza media delle

entrate ricevute a seguito di convenzioni è pari all'1,6% nel 2018 ed è leggermente inferiore al 2010 dove tale livello si aggirava intorno allo 0,4%. La suddivisione degli stessi importi delle voci contabili considerate per singola funzione viene mostrata nelle slides e si rileva una incidenza maggiore degli interessi passivi per quanto riguarda la funzione del territorio e dell'istruzione, mentre per quanto riguarda la stazione unica appaltante, vi è una incidenza maggiore delle entrate ricevute a seguito di convenzioni. Questa è la fotografia del 2018 per le funzioni fondamentali.

Se si vuole seguire la strada delineata per i fabbisogni standard comunali, nel calcolo della spesa corrente netta dovrebbero essere considerati gli interessi passivi, le calamità naturali, i debiti fuori bilancio e le entrate ricevute a seguito di convenzioni. Tuttavia, prendendo in considerazione le riflessioni del tavolo tecnico e quelle della Ragioneria, si è deciso di non prendere in considerazione nel calcolo della spesa corrente netta gli interessi passivi, questo al fine di omogeneizzare il comportamento degli enti in presenza di investimenti. Inoltre, si è deciso di escludere le entrate ricevute a seguito di convenzioni per via delle deleghe. Viene mostrata la struttura base per il calcolo della spesa corrente netta al fine della determinazione dei fabbisogni standard, ossia la quota fondamentale al netto delle quote dovute alle calamità naturali o ai debiti fuori bilancio. Se ci si focalizza su ciascuna delle funzioni fondamentali, sarà necessario nettizzare eventuali contributi per il risanamento alla finanza pubblica nel caso delle funzioni generali e nettizzare, inoltre, tutti i "di cui" relativi alla polizia provinciale qualora presenti. Questo ultimi sono presenti per le funzioni generali, per la funzione del territorio e per quella dell'ambiente. Non vi erano riferimenti all'attività della polizia provinciale per quanto riguardava la funzione istruzione dunque l'impianto base per la funzione istruzione coincide con quello generico. Per quanto riguarda i trasporti, bisogna nettizzare la componente relativa alla polizia provinciale. Per quanto riguarda il controllo dei fenomeni discriminatori, non vi erano riferimenti all'attività di polizia provinciale. Si ricorda che il controllo dei fenomeni discriminatori è stato considerato come funzione fondamentale dal comma 85 delle L. 56/14.

Qualora si decidesse di andare a stimare la funzione della polizia provinciale, essa presenta una struttura relativa al questionario diversa quindi si deve attingere ai "di cui" delle funzioni generali piuttosto che alle funzioni del territorio, dell'ambiente e dei trasporti e di altre funzioni fondamentali. Una struttura completamente diversa si ritrova per la stazione unica appaltante, istituita dal comma 88 delle L. 56/14, dove solo per il 2018 è stata richiesta la spesa corrente relativa a questa funzione che andrà al netto delle spese per le calamità naturali e quelle per i debiti fuori bilancio.

Si conclude la panoramica sull'analisi qualitativa e quantitativa dei dati e sulle riflessioni circa la spesa corrente per il calcolo dei fabbisogni standard. Il dott. Mastracci lascia la parola alla dott.ssa Minzyuk per l'illustrazione sulla metodologia di stima dei fabbisogni standard per province e città metropolitane.

Interviene la **dott.ssa Mynziuk** facendo presente che l'approccio da adottare per la stima dei fabbisogni segue due filoni. Per quanto riguarda le funzioni che sono trasversali alle CM e alle Province, si ha un numero sufficiente di enti per fare un'analisi di regressione e stimare i fabbisogni. Tuttavia, emergono per queste funzioni delle particolarità, ad esempio la funzione della stazione appaltante è stata applicata in maniera diversificata dagli enti e la regressione potrebbe in questo caso non funzionare. Poi si ha il caso delle funzioni specifiche per le CM e le Province montane, per le quali si ha una bassa numerosità degli enti e le regressioni non portano da nessuna parte a meno che non si considerino più anni e si costruisca un dataset più numeroso. Inoltre, è presente un altro problema, ovvero sembra che non ci sia una grande spesa su queste funzioni.

Per quanto riguarda le funzioni trasversali, è presente un altro fenomeno che bisognerebbe andare a considerare qualora si decidesse di utilizzare le regressioni, ovvero il fatto che il riordino delle funzioni fondamentali è stato gestito in maniera diversificata dalle regioni. Infatti, si hanno livelli di spesa differenti per le Province e le CM a seconda dell'appartenenza a una certa regione. Questo implicherebbe la necessità di inserire delle *dummy* regionali per spiegare la variabilità della spesa e dunque sorgerà il problema se sterilizzare o meno queste *dummy* regionali al fine della determinazione dei fabbisogni standard.

Per quanto riguarda le funzioni aggiuntive delle province e delle città metropolitane, l'approccio seguito per determinare i fabbisogni standard comunali potrebbe non funzionare. Di conseguenza, si è cercato di capire come fare per stimare tali fabbisogni. Si è partiti dalle richieste fatte dal comparto, ovvero le richieste fatte da ANCI, IFEL e dalle città metropolitane che suggerivano di andare a guardare quelle che erano le esperienze europee. Si è analizzata la letteratura, ma questa strada sembra difficilmente percorribile per due motivi:

- 1) la disponibilità dei dati;
- 2) gli assetti funzionali delle città e aree metropolitane europee sono diverse e le funzioni assegnate a queste ultime non sono confrontabili con il caso italiano.

Per questi due motivi, questa strada è stata messa da parte. Si è poi andati a guardare la letteratura sulla definizione dei fabbisogni standard. Infatti, è ben noto che i sistemi perequativi possono basarsi solo sulla capacità fiscale, sui fabbisogni oppure si perequano sulla base del Gap tra fabbisogni e capacità fiscali. Si fa una brevissima panoramica sugli approcci utilizzati per determinare i fabbisogni standard e poi si vedrà quale approccio è più adatto al caso in questione.

Per quanto riguarda i fabbisogni di spesa, questi possono variare tra gli enti per varie ragioni, ad esempio la variazione può esserci per una diversa composizione della domanda oppure per diversi costi di produzione dei servizi. I metodi per determinare i fabbisogni standard si differenziano tra i paesi anche per la disponibilità dei dati. Il fabbisogno standard deve essere agganciato al livello standard del servizio nel caso dell'approccio *bottom up* oppure a dei macro-budget nel caso dell'approccio *top down*. Se non si è in nessuno dei due casi, la quantificazione dei fabbisogni non è determinabile. Di conseguenza, per quantificare i fabbisogni è necessario:

- 1) Definire il macro-budget o lo sforzo fiscale destinato al finanziamento dei fabbisogni;
- 2) Definire i fattori in base ai quali assegnare i fabbisogni agli enti (*top down o bottom up*).

Si passa ad analizzare quanto fatto negli altri paesi per la stima dei fabbisogni standard. Questo perché le province montane e le città metropolitane hanno dei livelli di spesa per le funzioni che non sembrano quelli reali. Di conseguenza, risulta necessario capire da quali metodi partire.

Esistono degli approcci per la stima dei fabbisogni che si basano su quelli che sono i livelli della spesa, ad esempio il *regression based-cost approach* che si usa per i comuni e che si pensa di usare per le funzioni trasversali delle province poiché si hanno i livelli di spesa per questi enti. Vi è un altro approccio che il *representative expenditure system* che è quello che viene usato nella sanità che si basa sui livelli effettivi della spesa. Esistono poi altri due approcci: *ad hoc variables* and *statistical aggregation of variables*. Questi due approcci prescindono dai livelli della spesa. Ci sono anche degli ulteriori approcci come quello basato sulla spesa storica e un altro approccio di tipo *bottom up* basato sulle prestazioni e sulle quantificazioni di tipo ingegneristico.

Per quanto riguarda l'approccio basato sulla spesa storica, esso consiste nel valutare il fabbisogno prendendo come indicatore la spesa storica passata. Tale metodo è quello più semplice ed è stato utilizzato in Italia per definire il totale dei trasferimenti statali per la perequazione ex legge n. 42 del 2009. Un altro esempio di applicazione si riferisce al caso spagnolo, infatti la Spagna

ha avuto un processo di progressivo decentramento di responsabilità di spesa verso le regioni e i trasferimenti che lo Stato spendeva sulle medesime funzioni sono stati ancorati al totale delle risorse prima del decentramento. Per quanto riguarda l'approccio *bottom up*, esso è un esempio classico di definizione dei fabbisogni standard che parte dall'osservazione degli enti. Per questo approccio è necessario avere il costo standard e il livello essenziale delle prestazioni. Questo è un approccio di determinazione dei fabbisogni meccanico ed è stato prevalentemente usato nell'Unione Sovietica. Nonostante le difficoltà legate a questo approccio, esso è utilizzato in alcuni paesi come Danimarca, Giappone, Paesi Bassi e Svezia.

Un'altra applicazione dell'approccio bottom-up si trova in Cina dove la determinazione dei fabbisogni avviene per general equalization grant su 12 funzioni nei municipi cinesi. Usando tale approccio, il trasferimento si ottiene come la somma di spesa di personale e alcuni tipi di spesa per ufficio. Questo metodo però ha causato un eccesso di personale al livello municipale rispetto agli altri livelli di governo dove il trasferimento non è strutturato per general equalization grant.

Si procede ora a fare un breve confronto tra gli approcci illustrati:

- *Regression cost approach* (RCA): il fabbisogno nell'approccio RCA è definito attraverso l'analisi di regressione. Tale fabbisogno tiene conto delle differenze sia nella composizione della domanda sia nei costi di erogazione dei servizi. I fabbisogni nel RCA dipendono fortemente sulle assunzioni del modello di stima e sulla scelta delle variabili/regressori per l'analisi econometrica (caratteristiche di domanda, prezzi dei fattori produttivi, le caratteristiche morfologiche e ambientali).

Il vantaggio di questo approccio è che riesce a restituire in maniera assoluta dei fabbisogni monetari incorporando un gran numero di informazioni. Gli svantaggi sono che le decisioni tecniche (specificazione del modello e scelta delle variabili) sono di cruciale importanza per i risultati. Per evitare che gli aspetti tecnici prevalgano su quelli politici, è fortemente auspicabile il coinvolgimento degli stakeholders sulle decisioni anche di carattere tecnico.

- *Representative expenditure system* (RES): i fabbisogni nei RES sono il prodotto tra il costo/livello standard di spesa e la numerosità del gruppo target (popolazione, n. studenti e km di strada). La spesa standard solitamente corrisponde al valore medio/mediano della spesa effettiva o al valore normativamente previsto. Per far entrare nei valori dei fabbisogni

eventuali diversità tra gli enti in termini di domanda e/ di costi di erogazione dei servizi, i fabbisogni vengono ponderati per rispettivi fattori di maggiore carico. Le relazioni tra i fattori di carico e la spesa potrebbero essere testate statisticamente.

Il vantaggio di questo approccio è che questo è un buon metodo quando sono note le caratteristiche strutturali che determinano la maggior parte della variazione della spesa (esempio n. bambini che frequentano la scuola per l'istruzione). Gli svantaggi sono che questo metodo diventa poco praticabile in caso di grande eterogeneità e in caso in cui la spesa da standardizzare può essere influenzata da molteplici fattori.

- *Ad hoc variables*: l'approccio lega la determinazione dei fabbisogni a poche caratteristiche che determinano la spesa, chiamate ad hoc variables (popolazione, densità, età della popolazione). Ad esempio, la popolazione insieme con la densità abitativa sono le variabili maggiormente utilizzate (indipendente dalla popolazione, l'alta densità è associata con i risparmi di spesa nell'erogazione dei servizi a rete di approvvigionamento dell'acqua e della fognatura ed è associata con aumenti di spesa in caso di servizi tipo la protezione civile e la polizia municipale). La scelta delle variabili ad hoc può essere influenzata dalle priorità delle politiche pubbliche. Ad esempio in Svizzera si è cercato di incentivare il popolamento nelle regioni montuose potenziando i servizi pubblici locali in queste aree. A questo scopo le variabili come bassa densità abitativa e alta incidenza dei terreni agricoli nelle zone montuose sono state utilizzate come le variabili ad hoc.

I vantaggi sono dati dall'estrema semplicità del metodo e dalla sua trasparenza. Lo svantaggio di questo modello è che non fa riferimento alle spese effettive e quindi il livello dei fabbisogni in termini assoluti non può essere determinato.

- *Statistical aggregation of variables*: l'approccio prescinde dalla spesa storica e lega la determinazione dei fabbisogni a molte variabili caratteristiche. Diversamente dall'approccio ad hoc variables, che utilizza meno variabili possibili, questo approccio cerca di sfruttare il maggior numero di informazioni disponibili che è particolarmente utile in caso di grande eterogeneità tra gli enti. La tecnica usata è la principal component analysis che è utilizzata per ridurre numerose variabili a disposizione degli enti in componenti ortogonali.

Il vantaggio è la possibilità di utilizzare tante variabili. Lo svantaggio è la difficile interpretazione dei fattori, ottenuti attraverso l'aggregazione statistica delle variabili di partenza, in base ai quali si calcolano i fabbisogni. L'approccio è utilizzabile solo quando le variabili sono tra di loro statisticamente correlate.

In sostanza, il problema è che questi metodi non permettono di determinare quanto si debba spendere, ma permettono l'individuazione dei criteri di riparto (La dott.ssa prosegue l'illustrazione mostrando le slides che riportano esempi di come sono state usate le variabili *ad hoc* e *representative expenditure system* nei diversi paesi).

Conclude la panoramica degli approcci con l'esperienza italiana riportata nella delibera n. 51 di ISPRA - Elementi per la definizione dei LEPTA Livelli Essenziali Prestazioni Tecniche Ambientali. Qui viene usato un approccio *bottom up*, però in questo caso sono ben evidenti le prestazioni perché esiste un catalogo nazionale delle prestazioni degli enti, poi vengono presi i livelli di spesa effettivi che vengono riclassificati attraverso *full costing* per stabilire il costo unitario per prestazione. Il dibattito in questo contesto è che non si sa come stabilire il livello essenziale delle prestazioni, e cioè se definirli normativamente o in base ai livelli storici. Nel caso specifico che riguarda il comparto delle province e delle CM, la dott.ssa fa un piccolo riassunto di quanto già presentato in Commissione. Era stato presentato il questionario nel quale si mostrava che confrontando il livello di spesa per funzioni fondamentali 2018 con quello 2010 risultava una mancanza di un miliardo e 750 milioni di euro. All'epoca si verificò tale valore perché si notava che il contributo alla finanza pubblica che gli enti contabilizzavano tra le spese era più o meno della stessa entità. Si sono ricostruiti i tagli dei trasferimenti nell'ambito del FSR e quelli fuori, altri due tagli che sono stati applicati sui trasferimenti fiscalizzati nel FSR nel 2012 e poi i contributi. Da questa stima l'impatto economico della manovra di finanza pubblica sul comparto provinciale è circa di 3 miliardi. Se dal lato dei fabbisogni si confronta la variazione della spesa per funzioni fondamentali e cioè i 1.750 milioni e la variazione tra 2018 e 2010 dovuta al fatto che la spesa è diminuita perché alcune funzioni sono diventate non fondamentali e poi la variazione della parte non fondamentale tra 2018 e 2010, si va ad una somma di circa 3 miliardi. Sono state anche osservate le entrate la cui variazione ammonta a circa 2 miliardi e mezzo, ma occorre fare attenzione che la variazione delle entrate correnti nei bilanci risente del fatto che una parte del taglio risulta contabilizzato non nelle entrate, ma nelle spese. Si osserva, pertanto, che per i fabbisogni c'è una variazione di 1.700 milioni di euro delle spese per le funzioni fondamentali, e, per il 2010, le spese sono state riclassificate per il perimetro delle funzioni previste dalla legge Delrio. Con questa premessa, la *road map* prevede la

stima del fabbisogno con il metodo tradizionale che è stato utilizzato anche per i Comuni che è il *regression cost approach*, applicandolo alle funzioni comuni di province e CM (istruzione, territorio, ambiente, affari generali, trasporto, fenomeni discriminatori, polizia e stazione appaltante) sulla base dei dati 2018.

I comparti Province e CM hanno chiesto di valutare il potenziamento dei livelli di fabbisogno del 2018 in confronto al 2010. Questo si può fare per le funzioni di istruzione, territorio, ambiente e trasporto, perché la stazione appaltante non era tra le funzioni fondamentali nel 2010 e nemmeno i fenomeni discriminatori. Non è stata considerata nemmeno la funzione amministrazione generale perché in realtà questa funzione non è fondamentale, ma viene considerata tale perché è un back office per le altre funzioni fondamentali degli enti. Infine, occorre assegnare le risorse aggiuntive da destinare all'avvio e al potenziamento delle nuove funzioni per province montane e CM. Con riferimento alle riflessioni sulle funzioni comuni ed il loro potenziamento, si può fare una verifica della adeguatezza delle risorse per le funzioni fondamentali di istruzione, territorio, ambiente e trasporto guardando ai livelli di spesa antecedenti alla manovra, in quanto i *recall* inviati agli enti riguardano anche la compilazione per il 2010. Ovviamente tali livelli di spesa devono essere opportunamente standardizzati e forse nettizzati per la riduzione del personale ma, questa è una decisione che spetta alla Commissione. Inoltre, occorre fare una analisi dell'equilibrio finanziario. Per le nuove funzioni come la stazione appaltante e i fenomeni discriminatori, qualora anche per essi debba essere fatta la verifica di sufficienza delle risorse, non si hanno a disposizione i livelli per l'anno 2010. Tuttavia, per la funzione stazione appaltante nel 2018 si ha a disposizione un insieme di enti che possono essere considerati come enti benchmark, per cui eventualmente se le risorse non sono sufficienti e si deve quantificare anche qualcosa per quegli enti che sembra che non spendono. Questo può essere fatto in modo analogo a ciò che è stato fatto per il settore sociale dei comuni. Passando alle funzioni specifiche delle province montane e delle CM, le CM nel quadro del questionario loro dedicato hanno indicato la spesa complessiva di circa 68,1 milioni e 3,7 euro pro-capite a fronte di una media pro capite per tutte le funzioni delle CM di 50,8 euro. Il grafico mostra che le CM hanno riclassificato tali spese a scapito delle altre funzioni trasversali, infatti specialmente per territorio e ambiente spendono meno rispetto alle altre province. Per quanto riguarda le province montane, quello che spendono questi enti sono cifre che statisticamente sono irrilevanti. Per capire quanto debbano spendere questi enti, le strade percorribili sono due: approccio *bottom up* dopo aver definito prestazioni e costi, oppure si stabilisce la torta spendibile delle risorse

aggiuntive, guardando alla spesa di altri livelli di governo e alla loro spesa per attività simili, per poi ripartirla con un approccio ad *hoc variables*.

Le funzioni aggiuntive delle CM sono molto generiche per quantificare prestazioni e costi sembrano funzioni più di coordinamento e di pianificazione piuttosto che di gestione. Pertanto, non sembra che, in questo caso, si possa applicare un approccio *bottom up*. Le cose più concrete da poter utilizzare sono il piano strategico triennale e la pianificazione territoriale. Nell'analizzare i piani strategici delle CM, il documento ANCI che analizza i piani strategici triennali delle CM nel 2016, 2017 e 2018, Milano, Torino e Firenze scrivono nel piano cose simili, mentre Roma aggiunge l'esercizio delle funzioni dei comuni e delle unioni dei comuni comprese nell'area, anche in relazione all'esercizio delle funzioni delegate. Questo non c'è nei piani strategici delle altre CM. Per Bari e Napoli i piani strategici riportano anche la funzione di tutela del patrimonio artistico e culturale. Data tale differenziazione dei piani strategici è un po' difficile pensare all'applicazione dell'approccio *bottom up* per le funzioni aggiuntive delle CM. Le alternative potrebbero essere:

1. Stabilire una torta delle risorse da dare alle CM in base ad attività simili svolte dalle regioni per funzioni delegate;
2. Guardare a quello che gestivano gli enti in oggetto per deleghe regionali nel periodo pre-manovra per attività simili;
3. Individuare tra le CM uno o più enti la cui spesa e le attività sviluppate nell'ambito delle nuove funzioni potrebbero essere utilizzati come benchmark, sia per quantificare le risorse che ancorare tali risorse al tipo di prestazione svolta.

Per cui quello che si propone, date le difficoltà riscontrate, è di istituire tavoli tecnici sia con le CM che con le province montane per cercare di capire se si può applicare un approccio *bottom up* non classico, e capire quali enti sono più avanti nelle funzioni di coordinamento e di pianificazione ed insieme con questi individuare un approccio per valutare se queste attività aggiuntive sono soprattutto attività di pianificazione e coordinamento, e così forse si potrà avere una base per la costruzione della torta di risorse. Se invece le prestazioni devono essere associate ad aspetti anche gestionali bisognerebbe stabilire un perimetro delle prestazioni e le risorse necessarie, ma per questo occorrerebbero degli input da parte della politica. La dott.ssa Mynziuk termina così la sua presentazione.

Il **Presidente**, prima di avviare la discussione sulle presentazioni di SOSE, porta in approvazione i verbali n. 60 e n. 62 che vengono approvati all'unanimità.

La **dott.ssa Gottardi** ringrazia SOSE per le presentazioni e sottolinea che occorrerebbe riflettere meglio sulla spesa corrente delle funzioni fondamentali, ragionando anche sul peso della spesa per interessi e del contributo alla finanza pubblica che per molti enti ha comportato la contrazione della spesa corrente per le funzioni fondamentali. Questo anche perché questi enti non hanno capacità di sforzo fiscale e, per la maggior parte, hanno entrate derivanti da fenomeni economici non controllabili e non hanno più margini di potenziamento del loro gettito fiscale. Per quanto riguarda le province montane, la dott.ssa rappresenta che UPI sta ragionando con le tre province per elaborare gli elementi che possano condurre al fabbisogno delle funzioni aggiuntive che non sono state valorizzate nel questionario, e prevede che nel giro di una settimana si potranno acquisire degli elementi di valutazione utili a definire questa parte dei fabbisogni standard.

Il **Presidente** chiede di chiarire quanto rappresentato dalla dott.ssa Gottardi in relazione al debito e al taglio, in quanto la presentazione illustrata da SOSE ha mostrato di considerare nella spesa da analizzare sia gli interessi, così si tiene conto del costo del debito, sia la spesa al lordo del taglio. Quindi questi due aspetti sembrano già considerati nella proposta di SOSE.

La **dott.ssa Gottardi** afferma che nella proposta di SOSE debito e taglio sono stati inseriti dopo il segno meno. È stato rappresentato il perimetro matematico che individua la spesa corrente per funzioni fondamentali con a lato il segno meno per interessi e concorso alla finanza pubblica. La dott.ssa ritiene che non si dovrebbe essere così categorici nella considerazione di tali elementi in quanto essi incidono sulla capacità degli enti di fornire le funzioni fondamentali, soprattutto con riferimento all'anno 2018.

Il **Presidente** chiede al dott. Mastracci di rivedere la slide di riferimento concernente tale questione. La slide mostra che tali elementi sono indicati dopo il segno meno ma in rosso perché verranno esclusi, quindi verrà presa in considerazione la spesa corrente senza che vengano sottratti gli interessi e i tagli. Pertanto, sembra che ci sia allineamento tra la proposta di SOSE e la richiesta della dott.ssa Gottardi.

Il **dott. Ferri** osserva che il panorama appare molto più ampio sia sulle metodologie che sul modo di affrontare i dati e questo non rende semplice chiudere la discussione riguardo le metodologie da adottare. Dalle conclusioni dell'intervento della dott.ssa Minzyuk si recepisce un'inclinazione ragionevole ma che richiede qualche aggiustamento in relazione alla tripartizione delle funzioni (ordinarie, generali aggiuntive e innovative). Per le funzioni ordinarie si è proposto di usare la revisione classica ma nella presentazione si dice anche che c'è qualcosa da valutare rispetto alle funzioni ordinarie modificate radicalmente in termini di dimensione tra il 2010 ed il 2018 e pertanto, su questo aspetto, occorre aggiustare il ragionamento per evitare di rimanere su posizioni ambigue. In secondo luogo, sempre sul piano dell'apparente ordinarietà delle funzioni storiche per le CM, il dott. Ferri rappresenta la necessità di separare i comparti e occorre farlo nella maniera più libera possibile, cioè gli elementi di congestione o sotto dotazione delle CM vanno ripassati all'analisi. Considerando l'intera platea del comparto provinciale, gli enti sono un centinaio e non migliaia come nel caso dei comuni e quindi l'utilizzo dei metodi della regressione econometrica può portare a risultati meno robusti. Inoltre, tali enti sono stati notevolmente stressati dalle manovre di finanza pubblica rispetto alle quali, al di là dei tagli, le reazioni degli enti sono state diversificate, e quando si va nel piccolo delle 10 CM probabilmente tale ragionamento porta alla luce problematiche e particolarità su cui occorre prestare attenzione.

Interviene il **dott. Stradiotto** sulla questione legata alle funzioni speciali assegnate alle CM e cioè sul fatto se esse siano solo di pianificazione oppure se abbiano anche profili gestionali, perché se si tratta solo di funzioni di pianificazione e programmazione, ci si potrebbe far aiutare dalle regioni in quanto storicamente vi sono alcune regioni che in passato, prima della legge 56/2014, avevano assegnato alle province delle competenze in campo di pianificazione ed in campo urbanistico. Così si potrebbe valutare quanto può pesare in termini di spesa quel tipo di funzione ed avere dei livelli storici benchmark di riferimento. Se invece le funzioni hanno caratteristiche gestionali, cambia lo scenario ed in quel caso se ad esempio il TPL spetta alla CM e non al comune a quel punto sarà ANCI che, rappresentando entrambe le categorie di enti, indicherà a chi andranno le risorse. In merito invece alla questione posta dalla dott.ssa Gottardi, il dott. Stradiotto rappresenta che un conto è prendere a riferimento la spesa delle funzioni fondamentali sommata agli interessi, altro conto è se questa spesa è sufficiente per espletare al meglio la funzione con livelli di servizio erogato adeguati. La questione della manutenzione delle strade è emblematica, infatti negli anni scorsi c'è stata una mancanza di manutenzione da parte degli enti perché mancavano le risorse.

Il **dott. Ferri** ritiene che per quanto riguarda le funzioni di stazione unica appaltante e fenomeni discriminatori in cui esiste un benchmark, se questo benchmark è convincente potrebbe essere utile rapportarsi ad esso per tutti gli enti. Sulle funzioni innovative, egli ritiene evidente che si debba partire da un meccanismo *bottom up* per molti motivi: numerosità, inesistenza di informazioni storiche, etc. La strada che si sta intraprendendo, cioè chiedere ai responsabili degli enti come strutturerebbero le funzioni innovative, per il dott. Ferri è inevitabile anche se non è detto che dia risposte inappuntabili. La seconda parte dell'intervento del dott. Stradiotto appare al dott. Ferri svalutativa delle funzioni di programmazione degli enti che sono funzioni di coordinamento territoriale che possono essere interpretate in modo diverso a seconda del contesto e non c'entra nulla con la titolarità del TPL. Ciò che si vorrebbe fare in base alla legge 56/2014 è individuare in maniera speciale, per le 14 aree delle CM, e strutturare su una base di area vasta le funzioni di coordinamento e programmazione dei trasporti, sviluppo strategico urbano, reti di dati, etc, e non c'è bisogno che, per questa funzione di programmazione, le CM svolgano funzioni di diretto esercizio delle funzioni. Pertanto, su tali funzioni di programmazione è necessario allineare i responsabili locali delle CM sull'obiettivo di come si possono strutturare le funzioni innovative e come si deve operare in termini di messa in opera di tutti gli elementi a disposizione ai fini della definizione del fabbisogno. Occorre attingere dalle esperienze internazionali a livello micro, cioè quelle situazioni in cui si può individuare una funzione già consolidata, analoga all'una o all'altra delle funzioni delle CM, al fine di definire un fabbisogno graduato all'interno delle diverse realtà territoriali metropolitane. Per il dott. Ferri è necessario lasciare libero il più possibile il ragionamento dal vincolo di finanza pubblica perché l'obiettivo primario è quello di definire i fabbisogni e non quello di aggiustare il livello di risorse. Per arrivare al risultato di definire i due comparti (province e CM) in termini di fondo di riferimento, occorre fare un altro passaggio che è a cavallo tra la dimensione dei fabbisogni e quella delle risorse a disposizione costruendo un ponte tra loro, e per questo si ripresentano i problemi teorici che sono solo stati sfiorati dal ragionamento fatto finora sulla perequazione che nelle condizioni date è di estrema difficoltà di attuazione. Sulla definizione delle risorse invece si deve fare un passo in avanti decisivo per fare chiarezza su quella miriade di interventi di finanza pubblica che ci sono stati nel corso degli anni, essendo l'esito complessivo della manovra di finanza pubblica chiaro e non in discussione.

Ciò che rileva è capire su quali risorse occorre incidere per arrivare ad una situazione di sostenibilità di finanza derivata, e di implementazione del meccanismo perequativo.

Se non si includono le risorse disponibili di ciascun ente non si riuscirà a risolvere il problema, perché quello che prevede la legge sulla separazione dei fondi per i due comparti è di definire come interviene lo Stato sulle province e sulle CM anche per quanto attiene alle risorse.

Per fare questo si deve partire dalle risorse disponibili, che purtroppo non sono standard per gli enti che sono in questo momento storico a sforzo fiscale massimo e che hanno subito modifiche normative esogene con effetti non uniformi, come ad esempio le norme sull'RCA.

Pertanto, occorre evitare confusione tra attitudine perequativa e valutazione degli standard di servizio.

Il **dott. Antonelli** interviene per sottolineare che sulla presentazione di SOSE sarebbe utile un'analisi più attenta anche se si tratta comunque di un lavoro importante e finora condiviso nell'approccio e nella metodologia. Ci sono però alcuni temi su cui è utile fare una riflessione: il rapporto tra fabbisogni e risorse a disposizione (entrate tributarie) del comparto province e CM, e quanta parte di queste, nella loro manovrabilità, siano lasciate alla discrezionalità degli enti che finora non esiste, ed infine il tema del modello perequativo che per le province e le CM è sostanzialmente saltato. La vera difficoltà che si avrà dopo la definizione dei fabbisogni standard sarà quella di come tenere insieme le tre questioni fondamentali che sono, oltre ai fabbisogni, le entrate su cui incidono detti fabbisogni, lo sforzo fiscale, e il modello perequativo che si va a costruire in base alle norme di bilancio. Il dott. Antonelli sottolinea due questioni: il tema della manutenzione strade e come questa sia venuta meno nel corso degli anni e come le risorse assegnate alle province e CM nel corso degli anni per investimenti di manutenzione straordinaria sono state utilizzate per il mantenimento equilibri di bilancio e per l'utilizzo delle stesse come spese correnti di manutenzione ordinaria. Pertanto, occorre fare una approfondita riflessione su questo tema in quanto si rischia di avere forti ripercussioni nel rapporto tra spesa corrente e spesa in conto capitale in manutenzione ordinaria e straordinaria. Per quanto riguarda invece le funzioni aggiuntive delle CM e delle tre province montane, il dott. Antonelli rappresenta che va fatto un ragionamento specifico con gli enti confrontandosi con essi sui dati. Per le funzioni assegnate dalla legge 56/2014 e che le province esercitano con risorse e personale propri, come nel caso della stazione unica appaltante, la possibilità di utilizzare degli enti benchmark per valorizzare la funzione, come prospettato nella presentazione di SOSE, per il dott. Antonelli è una strada da seguire e verificare per poter definire i fabbisogni standard anche attraverso un confronto costruttivo con i comuni del territorio provinciale.

Il **Presidente** sintetizza i diversi contributi alla discussione:

- Non si parte da un livello di risorse predeterminato, cioè non ci si muove in un'ottica di risorse date nell'ambito di un modello *top down*;
- Occorre valutare se esiste una corrispondenza tra i fabbisogni e le risorse a disposizione, tenendo conto che si tratta di un comparto in cui le funzioni sono state modificate in maniera radicale negli ultimi anni;
- La risposta su quali saranno le risorse necessarie si avrà alla fine dei lavori della CTFS e solo allora si potrà dare un'indicazione alla politica se saranno necessarie o meno ulteriori risorse;
- È stato individuato, in modo condiviso, il perimetro delle risorse da considerare;
- Per le funzioni condivise di province e CM si è deciso di procedere alla stima delle funzioni in maniera trasversale con lo stesso approccio per tutti gli enti mentre per le funzioni aggiuntive delle CM si procederà ad una stima separata per tenere conto delle loro specificità;

Il Presidente sottolinea che il punto rilevante su cui occorre prendere una decisione riguarda la stima dei fabbisogni delle nuove funzioni delle CM. Come appare dalla lettura delle norme, l'attività delle CM per tali funzioni è fondamentalmente un'attività di coordinamento e pianificazione, pertanto la strada suggerita è quella di ascoltare gli enti su quale possa essere la struttura standard per svolgere tali attività, e quindi definire un certo fabbisogno di personale e procedere poi ad una quantificazione del fabbisogno standard. Se invece si immagina che tali funzioni si esplicino attraverso la gestione diretta di servizi, le cose cambiano in modo radicale e ci sarebbero grossi problemi nel momento in cui si quantifica un eventuale fabbisogno per la gestione dei servizi da parte delle CM che in qualche modo si sostituirebbe ai servizi offerti dai comuni e dalle regioni, e si dovrebbe quindi immaginare anche una ricomposizione dell'offerta. Pertanto, appare necessario concordare che tali funzioni siano circoscritte nel perimetro della pianificazione e programmazione.

Il **dott. Antonelli** esprime qualche dubbio e ritiene che sarebbe opportuno attendere e non prendere una decisione in questa riunione. Sarebbe necessaria una verifica più approfondita per poi prendere una decisione nella prossima riunione, anche perché non si sa ancora quali saranno i

risultati dell'analisi sia da parte di ANCI che di UPI. È evidente che la legge 56/2014 disegna prioritariamente per CM e province montane un ruolo maggiormente caratterizzato da funzioni di programmazione e sviluppo del territorio sulle quali però possono essere innestate funzioni di amministrazione diretta. Quindi prendere una decisione adesso sarebbe prematuro.

Il **dott. Ferri** chiarisce che, a suo avviso, è fuor di dubbio che le nuove funzioni di CM e province montane siano funzioni di pianificazione e coordinamento, ma anche per esse occorre districarsi tra vincoli di personale, risorse, etc, e con un profilo tecnico, programmatico e amministrativo di una certa rilevanza, partendo in ogni caso dall'interlocuzione con gli enti.

Il **Presidente** chiude la seduta alle ore 12. 05.