

## COMMISSIONE TECNICA PER I FABBISOGNI STANDARD

### VERBALE N. 44

Il giorno 18 del mese di novembre dell'anno 2019 alle ore 16,10 presso la sala 0222 del Ministero dell'Economia e delle Finanze si è riunita, a seguito di regolare convocazione la Commissione Tecnica per i fabbisogni standard.

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

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

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

Sono presenti, inoltre, il dott. Marco Carotenuto e la dott.ssa Claudia Rotunno (MEF Dip. delle Finanze) e la dott.ssa Antonietta Fortini (MF RGS), la dott.ssa Maria Salerno e il dott. Antonio Strusi (Regioni) e la dott.ssa Nicoletta Barabaschi (ANCI/IFEL).

Il **Presidente** della Commissione Tecnica per i fabbisogni standard, Professor Giampaolo Arachi, saluta i presenti ed apre la seduta con il primo punto all'ordine del giorno e cioè l'approvazione del verbale n. 43 del 15 ottobre 2019, che viene approvato all'unanimità dalla Commissione. Con riferimento al secondo punto all'ordine del giorno, ovvero l'approvazione della nuova metodologia dei FS per la componente rifiuti, il Presidente invita il dott. Porcelli ad illustrare la proposta di revisione della nota medesima, predisposta da SOSE.

Il **Dott. Porcelli** illustra il lavoro contenuto nella nota metodologica frutto dell'attività svolta in collaborazione con IFEL e il Dipartimento delle Finanze. La struttura della nota metodologica recepisce tutto il lavoro già condiviso in Commissione nelle precedenti riunioni. La nota ha una parte introduttiva in cui si richiamano le finalità generali del documento, si espone una panoramica del servizio smaltimento rifiuti e si illustrano le principali innovazioni del modello rispetto al precedente approvato nel 2016.

La parte principale della nota è rappresentata dai capitoli 2 e 3. Il capitolo 2 contiene una descrizione dei dati che sono stati utilizzati per la stima dei nuovi coefficienti, ponendo l'accento sulla struttura "panel" della nuova base dati comprendente le informazioni raccolte negli anni 2010, 2013, 2015 e 2016. Nella nota si illustra, oltre alla composizione specifica del campione di regressione utilizzato (circa 24mila osservazioni considerando circa 6000 enti nelle 4 annualità), anche una descrizione più dettagliata delle statistiche descrittive di ogni singola variabile, in particolare, le medie regionali e le medie per fasce di popolazione. Il capitolo 3 descrive il nuovo impianto metodologico basato su di un modello panel ad effetti fissi con stima a due stadi, dove il primo stadio fornisce una stima delle componenti del CS legate alle variabili strutturali che variano nel tempo (la raccolta differenziata, la distanza dagli impianti, la dotazione impiantistica e le modalità di gestione), ed il secondo stadio è rappresentato da un modello cross-section in cui gli effetti fissi stimati nel primo stadio vengono ulteriormente regrediti su un gruppo di variabili, strutturali e legate al contesto comunale, che non hanno variabilità nel tempo o che hanno una variabilità molto limitata nel tempo (demografia, morfologia e reddito, diseconomie di scala, modalità di raccolta differenziata ed i cluster). Nel capitolo 3, inoltre, nella Tabella 3.1 si riportano le stime puntuali dei diversi coefficienti del modello attraverso cui sono valorizzate le componenti del costo standard per tonnellata di ogni comune. Per tale motivo questa tabella costituisce lo schema di riferimento per la rappresentazione delle risultanze dei FS ai fini della loro applicazione nel processo di determinazione delle tariffe del servizio rifiuti.

Come elemento innovativo rispetto alle note metodologiche precedenti vengono riportate, in euro e per ogni comune, le componenti del CS per tonnellata (base nazionale uniforme di 130 euro per tonnellata, raccolta differenziata, dotazione impiantistica, modalità di gestione, contesto comunale, diseconomie di scala, modalità di raccolta e cluster) nonché il suo valore complessivo con riferimento alla base dati 2016

(ultimo anno preso a riferimento per le stime). Questo set informativo, con l'aggiunta del coefficiente di riparto per ogni comune, costituisce il contenuto dell'allegato finale della nota metodologica (allegato D) che riporta appunto i risultati del modello per tutti i comuni avendo a riferimento l'annualità 2016. In questo modo i singoli comuni hanno, già disponibile, un punto di riferimento delle risultanze dei FS con riferimento alla base dati 2016; per avere un riferimento più aggiornato occorrerà considerare la base dati 2017 ed eventualmente altri dati prospettici di conoscenza del comune. La nota metodologica si conclude con altre 3 appendici: appendice A riporta la struttura e la composizione delle principali variabili; l'appendice B riporta la descrizione della metodologia e dei singoli cluster; l'appendice C mostra delle analisi di robustezza delle stime, andando a stimare gli stessi coefficienti risultanti dal modello utilizzato con stimatori alternativi; ed infine l'appendice D che contiene i coefficienti di riparto.

Interviene il **dott. Ferri** affermando che nella situazione che si crea nel 2020 con l'avvio della regolazione ARERA è importante tenere distinto il valore numerico dei FS della componente rifiuti, questo perché nell'ambito della regolazione entrano le risultanze dei FS ex articolo 1, comma 653, della legge n.147/2013.

Il **dott. Porcelli** chiarisce che nella nota metodologica è specificato che il valore indicato è relativo solo alla base dati 2016.

Il **Presidente** interviene per ricordare che i FS relativi alla componente rifiuti giocano un ruolo particolare perché a differenza degli altri FS vengono sterilizzati in fase di applicazione della ripartizione del FSC e al contempo il calcolo del CS viene utilizzato per la determinazione delle tariffe comunali del servizio rifiuti; infatti la delibera n. 443 di ARERA prevede che i comuni possano derogare alla regola che fissa un incremento percentuale nella dinamica delle tariffe facendo riferimento ai CS che si approveranno in CTFS. Sono pertanto meno rilevanti le valutazioni relative a possibili sterilizzazioni delle variabili perché questo tema riguarda più che altro il ruolo che il CS ha nella determinazione dei FS. Il Presidente sottolinea che le due innovazioni fondamentali del modello sono il superamento delle variabili regionali (dummy) ed una maggiore trasparenza nella determinazione dei fabbisogni in quanto le dummy sono state ricondotte a variabili strutturali oggettive dei comuni. Il Presidente chiede se ci sono richieste di chiarimenti sulla nota metodologica e la pone in approvazione. La nota metodologica viene approvata all'unanimità dalla Commissione. Si passa alla discussione del successivo punto all'ordine del giorno che riguarda i FS delle regioni a statuto ordinario. Nella scorsa riunione era stato concordato di iniziare il percorso per la definizione dei FS nell'ambito del decreto legislativo 68/2011, ed era stata prevista la costituzione di un gruppo di lavoro ristretto al fine di definire il perimetro delle funzioni su cui occorrerà lavorare. Il Presidente chiede al Dott. Stradiotto di SOSE di illustrare quale sono stati i principali punti evidenziati dal gruppo ristretto.

Il **dott. Stradiotto** inizia ad illustrare i risultati dell'incontro avuto con CINSEDO anche attraverso la proiezione di tabelle di dati. Le questioni che sono emerse sono di carattere generale. Il primo tema riguarda la definizione delle materie oggetto di stima dei FS. Innanzitutto occorre definire se le funzioni che si andranno a valutare sono quelle previste dal decreto legislativo 68/2011 oppure quelle del decreto legge n. 50/2017. Quest'ultimo si riferisce a tutte le materie esclusa la sanità e rimanda a quanto previsto dall'articolo 13 del d.lgs 68/2011. Il d.lgs 68/2011 invece definisce in modo esplicito le materie su cui si sarebbe dovuta fare la ricognizione dei livelli essenziali delle prestazioni effettivamente erogate nelle RSO ed i relativi costi.

Il dott. Stradiotto afferma che è giusto che sia la Commissione a dare l'indirizzo per capire quali siano le materie su cui procedere alla determinazione dei FS e ricorda che il d.lgs. 68/2011 per la funzione TPL affidava l'incarico della stima dei LEP e relativi costi solo per la parte di spesa in conto capitale, escludendo l'analisi della spesa corrente. Le altre funzioni non individuate dal d.lgs. 68/2011 sono la Pianificazione e tutela ambientale, Agricoltura e sviluppo economico, le Attività a sostegno del mondo del lavoro ed altre attività. Per la funzione Affari generali non c'è nessuna indicazione da parte del d.lgs. 68/2011 per cui potrebbe intendersi che non debba essere stimata ma che invece debba adeguarsi alla capacità fiscale tenendo conto delle diseconomie di scala. Pertanto, se questa è l'interpretazione del D.L. 50/2017 SOSE e CINSEDO dovrebbero analizzare la funzione Istruzione per adulti e la parte regionale dei servizi sociali, se sia invece necessaria una interpretazione normativa che chiarisca meglio cosa intendeva il D.L. 50/2017 non è

argomento su cui può esprimersi SOSE. Altro aspetto importante riguarda la questione dei bilanci utilizzati per l'analisi, finora si è lavorato sui bilanci COPAFF che fanno riferimento all'anno 2015.

Per avere dati più aggiornati, non essendoci più la possibilità di lavorare sui bilanci trattati da COPAFF, occorre utilizzare i bilanci armonizzati. Per poter avere una base dati robusta e lunga nel tempo la cosa utile sarebbe riuscire ad operare un raccordo tra i dati COPAFF del passato con quelli attuali dei bilanci armonizzati, in tal senso SOSE ha proposto delle tabelle alle regioni per avere un quadro più completo e aggiornato dei dati contabili. Infine, SOSE ha dettagliato meglio cosa significa in termini di funzioni e come sono distribuite le spese (2 miliardi e 689 milioni) della materia definita "altre funzioni", in aggregato RSO e regione per regione.

Il **dott. Strusi**, rappresentante della Regione Veneto, interviene sulle questioni evidenziate dal dott. Stradiotto. Per quanto riguarda la questione dei confini delle funzioni fondamentali ritiene che quanto definito dal d.lgs 68/2011 attuativo della legge delega 42/2009 e dell'art. 119 Cost. sia il frutto di un dibattito molto lungo ed esprime degli equilibri molto forti tra l'area che deve essere garantita dal finanziamento integrale secondo i FS (sanità, istruzione, assistenza sociale e TPL conto capitale) e l'area dell'autonomia. Il dott. Strusi ritiene che questo assetto non sia modificabile; per esempio è importante definire i FS per il TPL conto capitale perché, guardando agli ultimi riparti sugli investimenti nel TPL, c'è anche un'area di cofinanziamento regionale e spesso gli stessi operatori delle regioni conoscono poco il fatto che la meritorietà del TPL conto capitale è al pari di quella della sanità. Pertanto, nel TPL conto capitale non ci dovrebbero essere interventi statali spot contrattati nel tempo ed il settore dovrebbe avere le stesse cautele di definizione dei FS e di finanziamento integrale dello Stato al pari del settore sanitario. Per la questione del raccordo tra i bilanci da utilizzare come base dati contabili, il dott. Strusi segnala che i trasferimenti correnti ai comuni si ritrovano al quinto livello del piano dei conti finanziario (BDAP). Rimane aperta la questione riguardante l'integrazione del livello del servizio relativo all'istruzione e formazione, nel senso che i tre output definiti non sono sufficienti a descrivere il livello di servizio di quel settore; il dott. Strusi propone al riguardo di integrare i dati o con una raccolta tra le regioni oppure con un questionario elaborato da SOSE. Infine, ultima questione attiene il settore sociale dove alcune regioni impiegano notevoli risorse finanziarie per gli asili nido privati; cioè la spesa regionale che viene rilevata con COPAFF contiene la spesa per gli asili nido privati ma il livello di output non viene rilevato in quanto l'ISTAT rileva solo la parte pubblica del servizio asili nido. Essendo disponibili i dati a livello regionale, il dott. Strusi richiede che venga integrato l'output del servizio sociale anche con il servizio asili privati.

Il **dott. Ferri** interviene a commento delle tabelle presentate dal dott. Stradiotto osservando che la rappresentazione di SOSE in cui viene evidenziato il livello di risorse legato ai LEP (colonna dal titolo "necessità di risorse aggiuntive") si scontra con il quadro esistente d'invarianza finanziaria.

Interviene il **dott. Stradiotto** chiarendo in primo luogo che nella colonna "necessità risorse aggiuntive" a cui fa riferimento il dott. Ferri è inserita la precisazione "qualora s'individuino un LEP che preveda l'erogazione di un maggior servizio".

Per quanto riguarda le questioni sollevate dal dott. Strusi, il dott. Stradiotto conferma che, relativamente al livello dei servizi per il settore dell'istruzione il dato di output non è completo e SOSE ritiene che occorre l'aiuto delle regioni per avere dei dati più robusti; questi si possono acquisire facilmente attraverso un questionario da sottoporre alle 15 regioni o anche utilizzando altre fonti altrettanto solide per la loro acquisizione.

La questione degli asili nido integrati riguarda solo alcune regioni (Lombardia e Veneto). Il dott. Stradiotto al riguardo chiarisce che gli asili nido, anche privati, il cui finanziamento passa con convenzione attraverso il comune vengono colti dai FS dei comuni. Per i nidi integrati (Lombardia e Veneto) per i quali è la regione che trasferisce delle risorse direttamente al nido privato (nido integrato) la mappatura della spesa regionale non viene colta né dai questionari SOSE/IFEL sottoposti ai comuni, né dal questionario ISTAT/MEF che viene somministrato alle ASL, ai comuni e a tutte le altre strutture che hanno a che fare con il sociale.

Il dott. Stradiotto al riguardo afferma che ritiene utile mettere nella stessa cornice tutto quello che viene fatto dagli enti territoriali nei diversi territori.

Per i servizi sociali, SOSE ritiene che sia necessario un coordinamento fra la metodologia di stima dei FS a livello comunale e la metodologia per la stima dei FS regionali. Ad oggi, il sociale comprende il servizio asilo nido mentre la legislazione sta cambiando portandoli verso l'ambito educativo anche se ai fini contabili sono ancora considerati nella funzione dei servizi sociali e vengono considerati servizi a domanda individuale. La questione dei servizi sociali è importante e delicata perché quando si daranno le indicazioni al decisore politico per la definizione dei LEP sul sociale, essendo presenti più attori, andrà definito anche quale sarà il livello di governo che deve garantire il livello essenziale delle prestazioni.

La **dott.ssa Mynziuk** chiede se i trasferimenti regionali per il diritto allo studio per comuni e città metropolitane risultanti dai questionari figurano nel settore servizi sociali nella rappresentazione di SOSE per le funzioni regionali.

Il **dott. Stradiotto** risponde alla dott.ssa Mynziuk che per i servizi dell'istruzione la spesa regionale, cioè i trasferimenti eventuali che le regioni hanno fatto ai comuni vengono nettizzati e vengono considerati per i comuni, a differenza della spesa sociale dove i trasferimenti regionali vengono tolti ai comuni quando si fa la stima dei FS per il settore sociale.

Il **dott. Bilardo** ritiene che il lavoro di acquisizione dei dati per le regioni vada rifatto sulla base di dati di bilancio armonizzato aggiornati al 2018, più comparabili tra regione e regione rispetto ai dati COPAFF, che sono molto disomogenei, essendo frutto di riclassificazione discrezionale e non dati di bilancio secondo regole standard. Per quanto riguarda la questione relativa alle funzioni oggetto dell'analisi, il dott. Bilardo si trova d'accordo sulla distinzione formale tra area meritoria di finanziamento integrale e non meritoria di tutela. Dal punto di vista sostanziale segnala invece il problema che riguarda la definizione della forma di perequazione per l'area di funzioni non meritoria di tutela; per queste funzioni occorre decidere se considerare semplicemente la media della capacità fiscale o piuttosto valutare anche la correlazione con l'output dei servizi (livello di servizi minimi). Infine, il dott. Bilardo afferma che per quanto riguarda i LEP non si esce dall'impasse se non si prova, dal punto di vista tecnico, l'esercizio di fornire un ventaglio di scelta. Il dott. Bilardo ricorda che non si deve temere in sede tecnica se i LEP comportino maggiori integrazioni di risorse finanziarie da parte dello Stato, ma bisogna seguire il dettato costituzionale che indica di procedere alla loro definizione. Ritiene, pertanto, che il lavoro di SOSE deve procedere nella ricognizione dei dati necessari ai fini della predisposizione del DPCM e poi della legge statale per la definizione dei LEP; è infatti, fondamentale approfondire la conoscenza dei vari livelli di servizio sul territorio e come questi siano distribuiti tra i vari livelli di governo, al fine di consentire al legislatore di prendere una scelta sui LEP.

La **dott.ssa Patrizi** interviene, collegandosi agli interventi precedenti sui servizi sociali, ponendo un punto di attenzione sulle base dati che si prendono a riferimento e sulla questione di come collegare e confrontare i bilanci COPAFF ed i bilanci armonizzati (dal 2016) ricordando che i bilanci COPAFF sono riclassificati. Altro problema riguardante le base dati del settore sociale riguarda l'indagine ISTAT/MEF dove le regioni vengono interpellate solo per capire qual è la parte di spesa a carico dei comuni, quindi occorre capire bene che tipo di funzione dare a queste indagini e che tipo di affidabilità dare a questi dati.

Inoltre, la dott.ssa Patrizi segnala che i dati ISTAT utilizzati per gli asili nido sono del 2016 ma dopo sono cambiate molte cose: dal 2017 c'è il bonus asili nido dello Stato che con la prossima legge di bilancio 2020 sarà anche incrementato, alcune regioni stanno incrementando i loro bonus direttamente senza passare attraverso i comuni; queste situazioni mostrano una legislazione statale e regionale estremamente variabile. Pertanto, la dott.ssa Patrizi ritiene necessario che l'analisi sugli asili nido debba essere fatta in maniera molto attenta con una tripartizione tra i tre livelli di governo.

Il **dott. Ferri** ricorda che quando si parla di diversi livelli di governo si interviene su un elemento di policy inter-istituzionale rilevante. Il caso anomalo della regione Veneto per gli asili nido esprime la preferenza per una policy a livello regionale. Il dott. Ferri ritiene che questo vale anche per il TPL dove una regione fa la sua scelta di importanza, ad esempio del trasporto sul ferro o dell'area metropolitana, rispetto ad un'altra regione che considera importante altro. Per il dott. Ferri questo è un terreno di confronto politico e bisogna stare molto attenti cercando di essere più generali possibili nel ragionamento di standardizzazione

senza farsi dirottare in una direzione piuttosto che in un'altra, altrimenti si rischia di non fornire ai cittadini le dotazioni di servizio necessarie indipendentemente da qual è il livello di governo considerato. Nel momento in cui si ha un obiettivo parziale che è quello di imbrigliare in un concetto di standardizzazione 11 miliardi di spesa regionale, che per definizione dovrebbero essere tutti destinati verso le funzioni amministrative dei vari settori ed invece poiché la funzione di programmazione regionale ha assorbito gran parte delle attività dirette, queste sono state orientate verso operatori finali di altro genere, bisogna stare attenti agli effetti che questo può avere nella regolazione dei vari servizi. Ricorda anche la questione dei servizi sociali, dove ci sono fondi per i comuni intermediati dallo Stato per finalità dettagliate che devono passare dalla competenza concorrente regionale. E' responsabilità dello Stato definire i LEP indipendentemente dalle conseguenze di dare maggiori risorse ad un livello di governo piuttosto che ad un altro. Il dott. Ferri conclude affermando che su questo punto non ci sarebbero problemi se l'articolo 118 della Costituzione, che attribuisce le funzioni amministrative agli enti locali, fosse integralmente attuato.

Interviene il **dott. Strusi** ricordando che l'assistenza sociale è il settore che più avrebbe bisogno di partire, come dice la legge, da macro aggregati per poi vedere quali sono i livelli di governo che attuano la funzione. In ambito regionale se la spesa è completa di tutte le modalità di erogazione dei servizi anche il livello di servizio deve essere corrispondente a quel finanziamento. Per quanto riguarda invece la questione della perequazione sull'area delle funzioni non essenziali, la norma dice che è l'addizionale regionale IRPEF che funge da fonte di finanziamento e da elemento di riduzione delle differenze di capacità fiscale; per cui il settore delle funzioni non essenziali non definisce prima quanto è il livello di spesa e poi lo lega al finanziamento ma definisce prima il finanziamento e poi verifica qual è il livello di spesa che può essere generato da quel finanziamento, ammettendo la riduzione della differenza di capacità fiscale dalla media in misura non inferiore al 75% di riduzione delle differenze tra le capacità fiscali regionali, anche se questo non significa che non ci siano alcuni settori che non debbano beneficiare, al momento, di una integrazione del finanziamento.

Riguardo al tema esposto dal dott. Strusi, il **dott. Bilardo** rappresenta che rispetto alla situazione attuale, l'attuazione della legge 42/2009 comporterà che, a prescindere dal livello dei servizi erogati da ciascuna regione nell'area delle funzioni non essenziali, ci sarà un pezzo dell'addizionale regionale all'IRPEF che si sposterà da una regione ad un'altra regione. E' importante avere chiaro cosa accade nel concreto; tra l'altro il dott. Bilardo comunica che al Tavolo tecnico per l'attuazione del decreto legislativo n. 68 del 2011, di cui al comma 958 dell'articolo 1 della legge 30 dicembre 2018 n. 145, ci si è interrogati sulla possibilità di eventuali modifiche legislative, anche perché la forbice del 25% sulla perequazione è lasciata alla pura discrezionalità.

Il **dott. Ferri**, ritorna sul tema sollevato dalla dott.ssa Mynziuk sulla funzione istruzione affermando che il meccanismo del diritto allo studio dovrebbe essere ripetuto su tutti i servizi per dare ai comuni il peso adeguato che tenga conto delle quote di risorse che vengono dalle regioni. Quando si vanno a fare le standardizzazioni sulle regioni si dovrebbe standardizzare proprio quel trasferimento per il diritto allo studio perché probabilmente da questo emergono le sperequazioni territoriali dei fabbisogni.

Il **dott. Stradiotto** prosegue ricordando che le nettizzazioni fatte o meno sull'istruzione e sul sociale sono state condivise; oggi si è in una situazione diversa anche per effetto della normativa sopraggiunta (DL 50/2017) che ha sollecitato a fare in modo esplicito i FS delle regioni, e porta ad un ragionamento su come stimare i fabbisogni regionali per queste due funzioni (istruzione e sociale) in modo coerente con le stime dei FS dei comuni sulle stesse funzioni. Pertanto, sarebbe opportuno partire da queste due funzioni per poi definire a cascata tutto il modello di stima dei FS delle regioni. Infine, il dott. Stradiotto chiede al dott. Strusi se la funzione affari generali debba essere considerata tra le funzioni non fondamentali e che conseguentemente debba essere finanziata dallo sforzo fiscale.

Il **dott. Strusi** afferma è finanziata con le risorse regionali, non necessariamente derivanti dallo sforzo fiscale.

Il **Presidente** sintetizza la discussione finora avvenuta al fine di dare una direzione di lavoro.

Primariamente conviene con il Dott. Ferri che il titolo della tabella presentata da SOSE va cambiato perché la tabella è più che altro uno schema concettuale per aiutare la Commissione ad individuare i punti di criticità senza che la Commissione debba pronunciarsi su di essa.

Per quanto riguarda il tema del perimetro delle funzioni di cui calcolare i fabbisogni anche il Presidente propende per una soluzione più vicina al dettato del d.lgs 68/2011 per cui suggerisce di concentrarsi inizialmente sulle due funzioni dell'istruzione e dei servizi sociali; esiste comunque il problema dell'amministrazione di queste due funzioni e su questo sarebbe opportuno che il gruppo di lavoro riflettesse se sia necessario, ed in che misura, ricomprendere nei fabbisogni una parte della spesa amministrativa, valutando anche le metodologie pratiche per fare questa attribuzione.

Il secondo punto da considerare, per quanto riguarda il calcolo dei fabbisogni delle funzioni istruzione e settore sociale, è che anche l'approccio metodologico usato per i comuni dovrà essere rivisto. Occorre pertanto iniziare a riflettere per individuare la metodologia da utilizzare per queste due funzioni ai fini della definizione del fabbisogno. Sul tema emergeranno le questioni relative alla necessità di avere un riferimento nei LEP, al fatto che questo riferimento debba essere uniforme o differenziato; pertanto il Presidente ritiene, come già evidenziato dal Dott. Bilardo, che si debbano presentare diverse alternative sulle quali il decisore politico dovrà scegliere. Sicuramente si avrà bisogno dei LEP e la Commissione dovrà fare uno sforzo per suggerire come questi debbano essere declinati al fine di risultare funzionali al calcolo dei fabbisogni. Altro tema centrale riguarda il fatto che la determinazione dei fabbisogni per singoli livelli di governo determina delle distorsioni; su questo aspetto gli interventi hanno evidenziato una serie di problemi per i quali ancora non sono emerse soluzioni. Il Presidente ritiene che in ogni caso occorre andare nella direzione di provare a valutare il fabbisogno relativo ad una funzione per il complesso dei livelli di governo che operano in un territorio, che così come espressamente previsto dal d.lgs 68/2011, e propone lavorare nella prospettiva di una revisione in contemporanea della metodologia di stima dei fabbisogni regionali e comunali.

Il Presidente segnala ancora il problema legato al coordinamento con il finanziamento delle funzioni; LEP, fabbisogni e finanziamento sono infatti necessariamente legati ed è quindi necessario uno stretto coordinamento con il Tavolo tecnico per l'attuazione del decreto legislativo n. 68 del 2011. A tal fine invita il dott. Bilardo di illustrare nella prossima riunione lo stato di avanzamento dei lavori nell'ambito del Tavolo. Infine, c'è la questione dei dati che il Presidente ritiene da considerare a valle; nel senso che la tipologia dei dati necessari dipende da quello che è il lavoro che si pensa di fare, in particolare da come si intende realizzare la stima dei fabbisogni quando più livelli di governo insistono sulla stessa funzione. Il Presidente chiede al gruppo di lavoro di portare per la prossima riunione una proposta su come trattare la funzione amministrativa nell'ambito di definizione dei fabbisogni e alcune prime riflessioni su come integrare la stima dei fabbisogni regionali nell'ambito del sociale. Il Presidente fissa la riunione successiva della Commissione per martedì 17 dicembre alle ore 11.30 e passa alla trattazione dell'ordine del giorno successivo riguardante i FS della regione Sicilia. Al riguardo, passa la parola a SOSE al fine di illustrare la relazione elaborata sulla metodologia dei FS per la regione Sicilia.

Il **dott. Stradiotto** ricorda che è stata la stessa regione a chiedere che i comuni siciliani venissero considerati alla stessa stregua di quelli delle RSO e che venisse effettuata l'analisi del livello dei servizi e la stima dei FS anche per i comuni della regione siciliana e pertanto la RGS ha chiesto a SOSE di fornire i dati relativi ai FS dei comuni siciliani. SOSE ha sottoposto il questionario agli enti siciliani per l'acquisizione dei dati 2016 e 2017. I dati 2017 saranno trattati insieme agli altri comuni delle regioni a statuto ordinario quando si arriverà all'attività di analisi e di stima dei dati raccolti con il questionario FC40u. Relativamente ai dati 2016 si attendono dalla CTFIS le indicazioni necessarie in modo che insieme con IFEL si procederà all'attività di analisi sui comuni siciliani per portare nei tempi richiesti dalla stessa Commissione il lavoro di elaborazione dei dati. Infine, ricorda che il meccanismo perequativo dei FS sulla capacità fiscale non riguarda i comuni siciliani.

Il **dott. Porcelli** inizia ad illustrare lo stato dell'arte relativo alla stima dei fabbisogni standard dei comuni siciliani. La base dati è completa e comparabile con quella dei comuni delle RSO per il 2016, per il 2017 è in fase di completamento e ricorda che i dati acquisiti sono stati controllati e sono state inviate a tutti i comuni le segnalazioni delle situazioni di anomalia; pertanto la fase di acquisizione dati risulta del tutto

allineata tra i comuni della Sicilia e quelli delle RSO. Si fa presente alla Commissione che In questa fase occorre prendere delle decisioni su come utilizzare i dati raccolti ai fini della determinazione del FS. Nella relazione di SOSE vengono riportate delle brevi statistiche sul livello di compilazione del questionario relativo al 2016 che forniscono un'immagine dei comuni siciliani molto simile a quella dei comuni delle RSO: su 390 comuni siciliani 309 hanno risposto al questionario con un tasso di rispondenza prossimo all'80%.

La spesa storica dei comuni siciliani per l'anno 2016 è di poco superiore ai 3 miliardi di euro; la spesa più importante è quella del settore rifiuti con circa il 28,6%, subito dopo si ritrova quella dell'Amministrazione con il 27% e poi a seguire tutte le altre. Le differenze con la spesa dei comuni delle RSO verranno rilevate in sede di applicazione della metodologia. I dati raccolti riguardano, ovviamente, anche le modalità di gestione dei servizi ed i livelli dei servizi offerti. In merito all'utilizzo di questi dati per il calcolo del FS si è scelto di inserire i dati raccolti per i comuni siciliani all'interno della metodologia vigente per i comuni delle RSO, quindi si sono applicati i modelli di calcolo delle otto funzioni stimate con i dati dei comuni delle RSO; pertanto non si è intrapresa la strada di elaborare dei modelli ad hoc che includessero anche i dati della Sicilia. In merito a questa scelta ci sono delle particolarità in merito all'utilizzo dei dati che SOSE ritiene di segnalare. Nell'applicazione dei modelli dei FS ci sono sempre delle normalizzazioni di alcune variabili; in particolar modo vengono normalizzate le variabili relative ai prezzi dei fattori produttivi come il costo interno del lavoro che compare quale determinante dei FS per vari funzioni come la polizia municipale e degli affari generali. La normalizzazione dei prezzi dei fattori produttivi è stata fatta con riferimento ai dati della regione Sicilia, quindi le medie di riferimento per i comuni siciliani non sono quelle delle RSO ma quelle specifiche della regione Sicilia. Per quanto riguarda invece l'individuazione dei differenziali di costo relativi ai gruppi omogenei (cluster) e alle regioni di appartenenza, non essendo andati a stimare un nuovo modello che includa anche i comuni della Sicilia queste informazioni non sono presenti per i comuni siciliani e pertanto la proposta è quella di andare di considerare valori medi delle regioni del sud. Per tutte le altre normalizzazioni di variabili si prendono in esame i valori medi delle RSO, ovvero quei valori che sono riportati nelle note metodologiche approvate dalla CTFS, di cui l'ultima è quella del 24 luglio 2019. Pertanto, i valori minimi di riferimento per l'applicazione del FS degli asili nido, ad esempio, sono quelli individuati nelle diverse fasce di popolazione calcolati sulle medie delle RSO, senza andare a calcolare dei valori minimi di riferimento per la Sicilia. Questa è l'impostazione generale che SOSE intende proporre per questa prima applicazione dei FS ai comuni siciliani. Per il futuro si potrà anche prevedere, in fase di revisione della metodologia per le diverse funzioni, l'inserimento dei dati dei comuni siciliani all'interno della realizzazione dei nuovi modelli. Il dott. Porcelli segnala però che se si volesse applicare la stessa metodologia panel approvata oggi non si potrebbe andare indietro nel tempo come è stato fatto per i rifiuti, in quanto i primi dati disponibili per i comuni siciliani partono dal 2016.

Il **Presidente** interviene per chiarire se la proposta esposta da SOSE fornisce il CS dei comuni siciliani come se fossero dei comuni delle RSO, in quanto si utilizzano tutte le normalizzazioni riferite all'Italia eccetto quelle riguardanti i prezzi dei fattori produttivi.

Il **dott. Porcelli** chiarisce che in questa prima proposta puramente sperimentale si è preferito far riferimento per la maggior parte delle normalizzazioni ai dati delle RSO per la robustezza del dato statistico ad eccezione della variabile dei prezzi dei fattori produttivi per la quale invece, oltre ad avere dati sufficientemente robusti era necessario fornire dei valori medi riferiti alle fasce di popolazione.

Il **dott. Ferri** afferma che per la regione Sicilia si stanno fornendo dei valori di standardizzazione scegliendo una media mista perché il dato è più robusto e si hanno più informazioni ma dal punto di vista della natura del dato è un dato di riferimento relativo che può essere ricostituito all'interno della regione.

Il **dott. Porcelli** richiama quello che è stato il processo di normalizzazione attuato nelle RSO, ricordando che è un processo consolidato attraverso le diverse raccolte dati che sono state fatte nel corso del tempo; i comuni delle RSO hanno potuto così rispondere ai questionari in modo più corretto ottenendo dei dati che forniscono una evidenza media più robusta. I comuni siciliani stanno iniziando adesso a rispondere ai questionari e solo andando avanti con la rilevazione si otterranno i valori da considerare come medie di riferimento. Per le variabili cluster ed i valori medi regionali non ci sono invece punti di riferimento

che comprendano la regione Sicilia e si devono usare necessariamente i dati delle RSO; in questo caso se si vogliono avere dei dati riferiti alla regione Sicilia occorre fare delle operazioni aggiuntive riapplicando una parte della metodologia delle RSO e ristimando interamente i gruppi omogenei.

**Il Presidente** chiede l'approvazione della procedura di standardizzazione descritta da SOSE.

Interviene **il dott. Ferri** per ricordare il quadro della previsione legislativa originaria, secondo la quale le Regioni a statuto speciale, nel rispetto dei rispettivi statuti, applicano il sistema perequativo; alcune di queste regioni hanno emulato un sistema di fabbisogni come nel caso del Friuli, mentre Sicilia e Sardegna non lo hanno fatto adottando invece meccanismi di trasferimento agli enti locali senza algoritmi. Il dott. Ferri prosegue ritenendo che nonostante gli accordi tra Stato e regione Sicilia con i quali si è deciso di fare i questionari e di avviare la definizione dei fabbisogni si deve essere coscienti che è impossibile l'integrazione della Sicilia dopo l'avvio dei FS delle RSO, e questo per due motivi. Innanzitutto appare complicato scompaginare tutto l'impianto già avviato con certi effetti perequativi e con caratteristiche specifiche, considerando anche la dimensione importante della Sicilia con i suoi 5 milioni di abitanti, 400 enti e l'8% dei numeri di base dell'analisi. Secondo e non meno importante motivo di carattere istituzionale riguarda la particolarità dell'ordinamento finanziario dei comuni della regione siciliana che è significativamente diverso da quello dei comuni delle RSO. Il dott. Ferri ricorda che Sicilia e Sardegna presentano degli elementi sostanziali che le differenziano dalle RSO perché, a differenza di queste ultime, ricevono trasferimenti correnti di grande importanza; mentre nella costruzione dell'impianto dei FS dei comuni delle RSO si è deciso di ignorare la parte regionale perché in nessuna regione ordinaria ci sono finanziamenti senza vincoli di destinazione alla spesa corrente, non ci sono differenze così strutturali. Il dott. Ferri conclude affermando che queste enormi differenze impediscono di integrare i comuni della regione Sicilia nel meccanismo dei FS delle RSO.

**Il Presidente** torna alla proposta di standardizzazione illustrata da SOSE che viene approvata dalla Commissione e chiude la seduta alle ore 17,05.