

## COMMISSIONE TECNICA PER I FABBISOGNI STANDARD

### VERBALE N. 64

Il giorno 23 del mese di febbraio dell'anno 2021 alle ore 15:00 in modalità di videoconferenza si è riunita, a seguito di regolare convocazione, la Commissione Tecnica per i fabbisogni standard.

Alla riunione sono presenti i seguenti membri effettivi: il prof. Giampaolo Arachi (Presidente, PCM), il dott. Salvatore Bilardo (MEF RGS), il dott. Antonio Colaianni (MinInterno), la dott.ssa Luciana Patrizi (MEF RGS), il dott. Andrea Ferri (ANCI/IFEL), il dott. Piero Antonelli (UPI), il dott. Antonello Turturiello (Regione Lombardia), la dott.ssa Maria Teresa Monteduro (MEF Dip. Finanze), la dott.ssa Micaela Fanelli (PCM) e la dott.ssa Veronica Nicotra (ANCI) e il dott. Monducci Roberto (Istat).

Sono presenti i seguenti membri supplenti: il dott. Costanzo D'Ascenzo (MEF RGS), il dott. Ivo Rossi (PCM), la dott.ssa Stefania Dota (ANCI), il dott. Gerolamo Giungato (ISTAT), la dott.ssa Luisa Gottardi (UPI), il dott. Marco Manzo (MEF Dip. Finanze), il dott. Marco Marafini (Regione Lazio), il dott. Massimo Tatarelli (MinInterno) e il dott. Massimo Zeppleri (MEF RGS).

Sono altresì presenti i seguenti esperti esterni: il dott. Cesare Vignocchi (ANCI/IFEL), il dott. Francesco Porcelli (Università di Bari), il dott. Marco Stradiotto (SOSE), il dott. Roberto Dispotico (SOSE), il dott. Marco Mastracci (SOSE) e la dott.ssa Larysa Mynzyuk (SOSE).

Sono presenti, inoltre, la dott.ssa Marcella Castronovo (PCM- Conferenza Stato Città), la dott.ssa Antonietta Fortini (MEF RGS), la dott.ssa Nicoletta Barabaschi (ANCI/IFEL), il dott. Marco Carotenuto (MEF Dip. Finanze), la dott.ssa Maria Salerno (Regione Campania), il dott. Onelio Pignatti (Regione Emilia-Romagna), la dott. ssa Carolina Raiola (SOSE), la dott.ssa Claudia Settimi (SOSE) e il dott. Antonio Strusi (Regione Veneto).

Il **Presidente** pone in discussione il punto all'ordine del giorno riguardante una prima analisi dei dati forniti dai questionari sulle Province e sulla Città Metropolitane da cui si dovrà partire per impostare il lavoro sulla definizione dei fabbisogni standard. Egli lascia la parola a SOSE che, in collaborazione con IFEL e UPI, ha predisposto una presentazione sull'argomento.

Il **dott. Mastracci** inizia la sua presentazione condividendo le slides. Egli rende presente che si sta continuando il lavoro iniziato nella scorsa CTFS riguardante la stima dei fabbisogni standard per Province, Città Metropolitane e Province Montane e che il perimetro è rappresentato dalla legge n. 56 del 2014. Tale legge ha fatto una sintesi tra quanto previsto dalla legge n. 42 del 2009 e gli spunti di razionalizzazione forniti dalla legge n. 95 del 2012. Infatti, la legge n. 56 del 2014 ha superato il tentativo di individuare delle funzioni fondamentali allargate e si è concentrata su delle missioni più dettagliate ed ha individuato delle funzioni specifiche per Province Montane e Città

Metropolitane. Egli inoltre fa presente che gli Enti oggetto di osservazione sono 86 e che sono distribuiti sul territorio delle Regioni a Statuto Ordinario. Tali enti sono suddivisi in 76 province, 3 province montane e 10 città metropolitane. Si ricorda che il questionario di riferimento per la raccolta dati è il questionario unico per le Province e le Città metropolitane delle Regioni a Statuto Ordinario messo a disposizione agli enti online il 4 marzo 2020. In seguito alle proroghe intervenute, il termine per la compilazione è stato spostato al 31 dicembre 2020. Il dott. Mastracci procede, poi, a illustrare la road map per i fabbisogni standard di Province e Città Metropolitane. Il primo passo della road map è quello di completare la rilevazione del questionario FP20U, attualmente compilato per oltre il 90%. La rilevazione dei dati verrà accompagnata da una analisi qualitativa del dato stesso finalizzata all'individuazione di richiami per gli enti. A tal proposito, è stato istituito la scorsa settimana un tavolo tecnico per valutare l'implementazione di nuovi richiami come anche di migliorare quelli che sono stati già implementati. La road map si concluderà nei prossimi mesi con l'individuazione dei fabbisogni standard. Per quanto riguarda la compilazione dei questionari, viene fatto presente che, su 86 Province delle RSO, 78 hanno chiuso il questionario, 7 devono ancora chiudere il questionario e 1 ha solo visionato il questionario. Invece, per quanto riguarda la percentuale di compilazione delle Province, il 90,7% degli Enti ha chiuso il questionario, l'8,1% degli Enti deve chiudere il questionario, mentre 1,2% degli Enti ha visionato il questionario. Un ente è in semplice fase di revisione. Invece, tutte le città metropolitane, hanno chiuso il questionario come anche le Province Montane. Come è concordato nella riunione precedente, è stato avviato un tavolo tecnico apposito per identificare, valutare e implementare i controlli qualitativi e quantitativi sui dati rappresentati da 69 Enti. Nei prossimi giorni si chiederà un nuovo scarico per aggiornare il database, ma la notizia importante è che al momento tutti i controlli tecnici del questionario sono stati rispettati, quindi oltre 500 controlli sono andati a buon fine e non ci sono stati problemi di compilazione. Sono stati implementati i primi controlli puntuali per identificare eventuali outliers. Inoltre, si stanno analizzando anche le annotazioni che rivestono una notevole importanza dal momento che gli Enti le hanno utilizzate in fase di compilazione del questionario stesso. Il gruppo dei controlli analitici è il più corposo e attualmente sono stati implementati circa cinquanta controlli e il numero di valori atipici che è stato individuato su 50 Enti è stato pari a 123. Questa è la parte maggiormente coinvolta negli incontri tecnici che sono stati avviati la scorsa settimana. Il dott. Mastracci conclude la sua presentazione e lascia la parola alla dott.ssa Minzyuk.

Interviene la **dott.ssa Minzyuk** fa presente che, oltre a fare le prime analisi sulla qualità e regolarità dei dati ai fini di recall, si è fatta una prima analisi economica dei dati restituiti dal questionario per capire se questi rispondono alle aspettative che i rappresentanti di comparto e i tecnici avevano nel momento in cui essi hanno progettato il questionario. La dott.ssa Minzyuk ha ribadito che i dati sono provvisori dal momento che la compilazione del questionario non è ancora conclusa e dunque i risultati che saranno mostrati potranno variare.

Gli obiettivi del questionario erano le seguenti:

- Il primo obiettivo, voluto dai rappresentanti di comparto, era la comprensione dell'impatto della manovra pubblica di riduzione delle risorse negli anni 2010-2015

sull'attività degli enti e sui servizi erogati. Per questa ragione questo questionario guarda anche all'annualità 2010 e non solo all'annualità 2018, come si fa normalmente per i questionari somministrati ai Comuni;

- Il secondo obiettivo era lo stato di avanzamento del processo di riordino delle funzioni a seguito della legge n. 56/2014. Questo processo non è avvenuto in maniera omogenea e ci sono delle differenze al livello regionale. Di conseguenza, si è cercato di capire attraverso il questionario le diverse tipologie di spesa, ovvero la quota di spesa riconducibile alle funzioni fondamentali, la quota di spesa riconducibile alle funzioni delegate, la quota riconducibile alle funzioni non delegate e non fondamentali ai sensi della legge n. 56/2014. Molti enti hanno fatto presente attraverso il questionario che vi erano delle spese a carico loro che essi pensavano venissero restituite, ad esempio alcune città metropolitane avevano segnalato di avere a carico la spesa per l'orchestra o la spesa per l'accademia dell'arte;
- Il terzo obiettivo era cercare di capire se fossero state attivate le funzioni aggiuntive assegnate dalla legge n. 56/2014 alle Città metropolitane (comma 44) e alle Province montane (comma 86). A tal proposito, si è anche cercato di capire quante risorse sono state impegnate e quante sarebbero eventualmente necessarie;
- il quarto obiettivo che è stato chiesto dai rappresentanti di comparto riguarda il monitoraggio della spesa in conto capitale nell'arco temporale 2010-2018 con riferimento alle funzioni come il territorio e l'istruzione.

Si procede ora a illustrare i risultati del questionario, facendo sempre presente che i dati sono provvisori non essendo ancora stati sottoposti alla procedura di recall. Inoltre, i dati si fermano alla compilazione di 69 enti inclusivi di tutte le Città Metropolitane e di due Province Montane.

Per quanto riguarda il livello di spesa corrente per entrambi i comparti, che risulta dai certificati di conto consuntivo, emergono diverse criticità ai fini della determinazione dei fabbisogni standard. Infatti, risulta che 69 enti hanno riportato nella spesa della missione 1 per le funzioni generali circa 1,5 miliardi di euro del contributo alla finanza pubblica per incapienza FSR ai sensi dell'articolo 1, comma 418, legge 190 del 2014. Dunque, il livello della spesa dei certificati consuntivi non corrisponde, almeno per le funzioni generali, al livello di spesa effettiva. Nella tabella illustrata viene evidenziato che il livello di spesa totale per le funzioni generali nel 2018 è pari a 992.245.325,97 euro, questo valore viene ottenuto sottraendo, al valore riportato nei certificati consuntivi, i contributi al risanamento della finanza pubblica per incapienza del FSR ai sensi dell'articolo 1, comma 418, legge 190/2014. È stato richiesto agli Enti anche di riportare il livello di spesa per il 2010, dal momento che la legge 56/2014 ha modificato il perimetro delle funzioni fondamentali, infatti si ha già la rilevazione dei fabbisogni standard per il 2018, ma questi non sono confrontabili con l'annualità 2010 dal momento che è avvenuta la modifica del perimetro. Per tale motivazione è stato chiesto agli Enti di riclassificare la spesa per le funzioni fondamentali secondo il perimetro di oggi. Questa operazione è stata fatta dagli Enti, infatti si mostra nella tabella la spesa totale del 2010 riclassificata e si nota che gli enti hanno indicato nel 2010 una quota di spesa per funzioni fondamentali pari a 891.758.707,8 che è diventata non fondamentale nel 2018.

Inoltre, se si confronta il totale della spesa 2018 con quella del 2010 riclassificata si notano delle importanti variazioni che sono di segno negativo. È presente una variazione pari al -31% per le funzioni generali che si evidenzia se si considera il livello di spesa 2018 al netto del contributo di cui all' articolo 1, comma 418, legge 190/2014. Vi è inoltre una variazione pari al -53% per la funzione ambiente, e poi si vede una diminuzione consistente per quello che è categorizzato come "altro" pari al - 84%. Infatti, si passa da un livello di 2.898.975.627,4 euro nel 2010 a un livello di 454.456.782,4 euro nel 2018. Questa variazione è dovuta:

1. alla quota fondamentale diventata non fondamentale pari a 891.758.707,8 euro;
2. alla quota non fondamentale delegata alla Regioni che è passata da 1.610.016.020,7 euro nel 2010 a 366.593.564,2 euro nel 2018; Questo potrebbe essere dovuto anche alla riduzione del personale che ha interessato il comparto delle Province e Città Metropolitane;
3. alla quota non fondamentale non delegata che è passata da 397.200.898,9 euro nel 2010 a 87.863.281,2 euro nel 2018.

Questo è quanto restituisce il confronto tra la spesa storica 2018 e quella 2010.

I dati illustrati fino ad ora relativamente al totale della spesa storica per il 2018 sono stati mostrati per missioni che contengono le spese per le funzioni fondamentali. Per effettuare una analisi sulla parte della spesa relativa alle funzioni fondamentali. dal momento che il processo di riordino è stato disomogeneo, agli enti è stato chiesto all'interno delle missioni di indicare:

- quota fondamentale;
- quota delegata;
- quota fondamentale non delegata.

Date queste informazioni, data una spesa complessiva per il 2018 pari a 2.913.893.357 euro, si ha che 2.384.095.341 euro appartengono alla quota fondamentale, 490.697.987 euro appartengono alla quota delegata. Per la quota delegata, si vede che è presente una maggiore concentrazione sui trasporti per un importo pari a 399.689.186 euro e sui fenomeni discriminatori per un importo pari a 24.526.806. La quota non fondamentale non delegata ammonta invece a 39.100.028 euro.

In seguito, è stato richiesto dagli enti di fare l'analisi degli interessi passivi dato che una parte della spesa corrente è bloccata per il pagamento degli interessi sui debiti. Gli interessi passivi nel 2010 ammontavano a 277.868.607 euro con una incidenza sulla spesa per le funzioni fondamentali pari al 7.2%, mentre gli interessi passivi nel 2018 ammontano a 215.343.542 euro con incidenza pari a 7.4%. Si nota che, la spesa si sia ridotta e l'incidenza degli interessi passivi è aumentata tra il 2010 e il 2018. Per quanto riguarda gli interessi passivi, si dovrà poi decidere come trattarli ai fini di determinare la spesa per l'analisi dei fabbisogni standard.

Se si volesse fare una sintesi circa la dinamica della spesa per le funzioni fondamentali nel 2018 e nel 2010, abbiamo che la spesa fondamentale 2018 al netto del contributo alla finanza pubblica è

pari a 2.384.095.341 euro e quella 2010 riclassificata è pari a 3.841.740.792 euro. Di conseguenza, è presente una differenza di circa 1.457.645.451 euro.

Per quanto riguarda il livello di spesa delle funzioni aggiuntive. Si ricorda che la legge 56/2014 assegna alle Città Metropolitane e Province Montane nuove funzioni che non esistevano nel 2010. Il livello di spesa per tali funzioni non è molto alto, infatti si ha un livello di spesa per le funzioni aggiuntive delle Città Metropolitane pari a circa 68 milioni con 3,7 euro di spesa pro-capite mentre il valore medio pro capite per totale delle funzioni fondamentali è pari a 48 euro pro-capite. Rispetto a questo ultimo dato, sembra che alcune Città Metropolitane per non lasciare non compilata la parte del questionario relativa alle funzioni aggiuntive abbiano la spesa dalle altre funzioni fondamentali come territorio, ambiente e trasporti.

Il livello di spesa per le funzioni aggiuntive di Province Montane è pari a 0,6 euro pro-capite mentre la spesa media per il totale delle funzioni fondamentali è di circa 114 euro pro capite.

In seguito, sono state fatte delle prime analisi sull'andamento della spesa. Nel grafico di sinistra vengono mostrati gli Enti ordinati dal più piccolo al più grande, ovvero dalla Provincia di Isernia alla Città Metropolitana di Roma. La spesa per le funzioni fondamentali nell'anno 2018 è rappresentata in blu, mentre quella per l'annualità 2010 è rappresentata in rosso. Si vede proprio una traslazione del livello di spesa senza sostanziali cambiamenti delle posizioni relative. La traslazione in diminuzione è avvenuto in misura maggiore per gli enti più grandi che sono soprattutto Città metropolitane. Nel grafico di destra viene tracciata la variabile ottenuta dividendo la spesa pro-capite del 2018 per quella del 2010. Si nota che mediamente la spesa degli enti nel 2018 è il 62% di quello che spendevano nel 2010. Si ricorda che la spesa fondamentali nel 2010 è riclassificata rispetto il perimetro delle funzioni fondamentali ex legge 56/2014. Il minimo del rapporto tra due livelli di spesa, 2018 vs. 2010, è il 24%, il 25-esimo percentile della distribuzione corrisponde al 52%, il 75-esimo percentile corrisponde al 70%. Il valore massimo assume un valore del 103%.

Quanto sopra esposto riguarda la spesa corrente. È stato fatto il monitoraggio anche per la spesa in conto capitale. Tuttavia, i controlli non sono ancora stati completati per cui i risultati sono provvisori. Per quanto riguarda la spesa in conto capitale per le funzioni di territorio e istruzione è stato richiesto agli Enti di riportare in dettaglio:

- Impegni (Totale (CC) e attività di manutenzione e messa a norma);
- Pagamenti c/Competenza (Totale (CC) e attività di manutenzione e messa a norma);
- Pagamenti c/Residui (Totale (CC) e attività di manutenzione e messa a norma).

Per quanto riguarda i risultati della spesa in conto capitale per la funzione territorio, il livello della spesa scende dopo il 2010 e poi rimane costante. Per quanto riguarda la spesa in conto capitale per la funzione istruzione, si osserva un andamento simile con dei picchi tra il 2012 e il 2013, gli enti sono pochi quindi se ci sono degli errori nei questionari si possono verificare questi fenomeni. Si nota comunque che anche per questa funzione il livello della spesa scende dopo il 2010 e poi rimane abbastanza costante. La dott.ssa Minzyuk conclude il suo intervento e lascia la parola al dott. Mastracci che farà delle ultime considerazioni prima di aprire il dibattito.

Interviene il **dott. Mastracci** per definire il perimetro di quelle che sono le funzioni fondamentali per le Province, le Città Metropolitane e le Province Montane in base alla legge 42 del 2009 e la legge 56 del 2014. Sono istruzione, territorio, ambiente, funzioni generali e trasporti. In seguito la legge 56 del 2014 ha individuato delle nuove funzioni fondamentali, infatti al comma 88 viene istituita la stazione unica appaltante/centrale unica degli acquisti e al comma 85, lettera f), il controllo dei fenomeni discriminatori.

Illustra un breve focus fatto sulla stazione unica appaltante. Il totale sostenuto dal comparto per questa funzione nel 2018 è pari a circa 14 milioni di euro, con 8 milioni di euro sostenuti dalle Province, 5,5 milioni di euro sostenuti dalle Città metropolitane e 227.572 euro sostenuti dalle Province montane. Sul grafico di sinistra, è poi possibile vedere che queste spese sono sostenute soprattutto per il personale. Altro elemento rilevante per la stazione unica appaltante è il valore complessivo delle gare in euro che ammonta nel 2018, per il totale del comparto a 1.167.349.824 euro, di cui 878.696.744 per le Province, 278.925.694 per le Città metropolitane e 9.727.356 per le Province montane. Sullo stesso grafico, la linea in arancione rappresenta il numero totale di enti pubblici serviti nel 2018, per un totale di 1.100 enti circa, di cui 900 serviti dalla Province, 200 dalle Città metropolitane e la restante parte è stata servita dalle Province montane. Per quanto riguarda la nuova funzione fondamentale riguardante il controllo dei fenomeni discriminatori, la quota fondamentale nel 2018 è pari a 8.465.998 euro, mentre la quota delegata è pari 24.526.806 euro. Per quanto riguarda la funzione di polizia provinciale, la spesa sostenuta nel 2018 per tutto il comparto ammonta a 77.565.736 contro una spesa sostenuta per tutto il comparto nel 2010 che ammonta a 81.199.2019 euro. Si può notare che, anche in questo caso, circa il 60% della spesa in entrambe le annualità è dedicato alla spesa di personale. Sono inoltre oggetto di analisi le nuove funzioni fondamentali per le sole Città metropolitane che sono state individuate dal comma 44 della legge n. 56 del 2014 e che non sono mappate dal decreto legislativo n. 216 del 2010. Queste sono:

- **a) Adozione e aggiornamento manuale di un piano strategico triennale del territorio metropolitano**, che costituisce atto di indirizzo per l'ente e per l'esercizio delle funzioni dei comuni e delle unioni di comuni compresi nel predetto territorio, anche in relazione all'esercizio di funzioni delegate o assegnate dalle regioni, nel rispetto delle leggi delle regioni nelle materie di loro competenza;
- **b) Pianificazione territoriale generale**, ivi comprese le strutture di comunicazione, le reti di servizi e delle infrastrutture appartenenti alla competenza della comunità metropolitana, anche fissando vincoli e obiettivi all'attività e all'esercizio delle funzioni dei comuni compresi nel territorio metropolitano;
- **c) Strutturazione di sistemi coordinati di gestione dei servizi pubblici, organizzazione dei servizi pubblici di interesse generale di ambito metropolitano;**
- **d) Mobilità e viabilità**, anche assicurando la compatibilità e la coerenza della pianificazione urbanistica comunale nell'ambito metropolitano;
- **e) Promozione e coordinamento dello sviluppo economico e sociale**, anche assicurando sostegno e supporto alle attività economiche e di ricerca innovative e coerenti con la

vocazione della città metropolitana come delineata nel piano strategico di cui alla lettera a);

- **f) Promozione e coordinamento dei sistemi di informatizzazione e di digitalizzazione in ambito metropolitano.**

Per quanto riguarda invece le sole funzioni fondamentali delle Province montane, assegnate dalla legge 56 del 2014, abbiamo:

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

Dal momento che queste funzioni si riferiscono a pochi Enti, ovvero 10 Città metropolitane e 3 Province montane, è necessario usare un modello che non si basi su una regressione multipla per quantificare la spesa standard, quindi si aprono diversi scenari. Si potrebbe, ad esempio, integrare il quadro X per le Città metropolitane e il quadro W per le Province montane laddove non si sono riuscite ad ottenere le informazioni di interesse, magari facendo riferimento a un quadro prospettico che permetta di quantificare la spesa che tali Enti sostengono per tali funzioni. In alternativa, si potrebbe fare un confronto con Enti, ad esempio Città metropolitane e Province, che hanno già implementato piani strategici nazionali, oppure fare riferimento ad altre esperienze nazionali e internazionali. La strada dell'internazionalità è tuttavia di difficile percorrenza.

Interviene il **Presidente** per chiedere alcuni chiarimenti. Non appare chiaro perché nella spesa per le funzioni fondamentali nel 2018 non è inserita la quota delegata.

La **dott.ssa Minzyuk** afferma che la quota delegata è all'interno della missione per le funzioni fondamentali, e riporta l'esempio della funzione istruzione dove è presente la spesa per i trasporti degli studenti disabili della scuola superiore, infatti le città metropolitane hanno fatto presente che tale funzione è finanziata dalle Regioni. La dott.ssa Minzyuk osserva inoltre che la modalità di rappresentazione e quantificazione della spesa fondamentale è una questione istituzionale piuttosto che tecnica, segnalando che se nella spesa fondamentale 2018 viene considerata anche la quota delegata, questo modifica il confronto con il 2010 e la differenza di spesa sarebbe pari a 927 milioni di euro. Tuttavia, per la dott.ssa Minzyuk questo modo di rappresentare la spesa non

sembrava corretto dal momento che agli Enti è stato chiesto di riclassificare la spesa 2010 in base al perimetro del 2018.

Il **Presidente** ringrazia per i chiarimenti e lascia la parola alla dott.ssa Fortini.

Interviene la **dott.ssa Fortini** per avere un chiarimento sulla spesa fondamentale del 2018 e del 2010. Al di là dell'evidenza che vi è stata una traslazione della spesa senza cambiamenti nelle posizioni relative, la dott.ssa Fortini chiede se, nonostante i tagli sulla spesa, non vi sia stata una modifica della spesa dell'ente.

La **dott.ssa Minzyuk** risponde che la traslazione verso il basso della spesa del 2018 rispetto a quella del 2010 è dovuta probabilmente anche a una mancata manovrabilità sul lato delle entrate che ha fatto in modo che gli enti non hanno potuto reagire, anche in modo diversificato, a tagli delle risorse non avendo molto spazio per l'esercizio dello sforzo fiscale autonomo. Ovviamente, questa è una sua valutazione e per averne conferma bisognerebbe chiedere ai rappresentanti di comparto.

Con riferimento al costo del lavoro che è stato considerato come atipico nella presentazione del dott. Mastracci, la **dott.ssa Fortini** chiede quale è il benchmark in base al quale esso è stato considerato atipico, e cosa si intenda per valori atipici del costo del lavoro.

Il **dott. Mastracci** risponde facendo presente che ci si è basati sulla metodologia per determinare i fabbisogni standard dei Comuni, di conseguenza si definisce come costo del lavoro atipico quel costo del lavoro che è inferiore a 22.000 euro o superiore a 80.000 euro. Tuttavia, questo è un work in progress e si è in piena discussione con IFEL e con UPI per la definizione delle regole, tale aspetto quindi è da approfondire insieme alla questione dei recall.

La **dott.ssa Fortini** pone un'ulteriore domanda sulla funzione identificata come "altro" ed in merito alla relativa contrazione del livello di spesa pari 84%, piuttosto elevata, chiedendo se viene fatta una differenziazione nel perimetro di altro per capire le ragioni di tale elevata diminuzione del livello di spesa.

Interviene la **dott.ssa Minzyuk** facendo presente che nel altro vengono ricomprese tutte le funzioni non fondamentali delle Province e Città metropolitane. Il valore molto elevato di contrazione è dovuta al fatto che una parte della contrazione tra 2010 e 2018, il valore di 891.758.707,8 nel 2010 è la parte della spesa per le funzioni fondamentali in quell'anno diventata

non fondamentali o “altro” dopo la riclassificazione secondo il perimetro delle funzioni fondamentali della legge 56/2014.

Interviene il **dott. Bilardo** rappresentando di non essere sorpreso dai risultati ottenuti dall’analisi. Il calo del miliardo e mezzo è correlato al taglio subito dal comparto anche perché un lavoro analogo fatto sui dati SIOPE in passato portava alle stesse conclusioni, ovvero la riduzione di spesa del comparto sul lato corrente dopo i tagli. Questa è la fotografia al 2018. Nel 2019 abbiamo proseguito con il ristoro al comparto del taglio iniziale dei tre miliardi. Se la stessa analisi fosse stata fatta con riferimento al 2016, sarebbe stato più evidente l’effetto della differenza tra 2010 e 2016. Se poi la stessa analisi si facesse con riferimento al 2020 risulterebbe un incremento della spesa da parte di Province e Città metropolitane. Detto questo, in prospettiva, dal momento che fino ad ora è stato analizzato quanto è stato fatto in passato, bisognerebbe fare un passo avanti ai fini dell’attuazione della disposizione legislativa che stabilisce la revisione di tutto il sistema di finanziamento di Province e Città metropolitane a partire dal primo gennaio 2022 e poi bisognerebbe fare un ragionamento sulla parte fiscale.

Il **Presidente** fa presente che, circa la parte fiscale, è stata già presentata in Commissione un’analisi da parte del Dipartimento delle finanze che si può riprendere.

Interviene il **dott. Porcelli** osservando che i dati illustrati dal dott. Mastracci e la dott.ssa Minzyuk hanno evidenziato un quadro in movimento dal 2010 al 2018 che mostra chiaramente il calo della spesa. Al riguardo, egli ha delle domande da porre e una riflessione. La prima domanda riguarda gli Enti che sono entrati nell’analisi. Dalle slides emerge che sono 69 rispetto al totale di 96, di conseguenza il totale della spesa potrebbe essere sottostimato. Chiede quindi se è possibile aspettarsi un totale della spesa per le funzioni fondamentali superiore a quello illustrato (2,384 miliardi di euro), oppure vi è stata una interpolazione calibrata su tutto il perimetro degli Enti.

La **dott.ssa Minzyuk** fa presente che i dati si riferiscono a 69 enti sia per il 2010 che per il 2018, e sono dentro gli enti più grandi. Di conseguenza, la differenza di spesa 2010-2018 sembra plausibile. Inoltre, per quanto riguarda il contributo alla finanza pubblica, 14 enti su 69 hanno riportato zero. A tal proposito, si è parlato con la dott.ssa Gottardi che ha segnalato che alcuni enti potrebbero aver sottratto il contributo nelle entrate con il gettito derivante da IPT e RC auto, ma questo comunque è da verificare.

Il **dott. Porcelli** ritiene che questo potrebbe essere plausibile.

La **dott.ssa Minzyuk** fa presente che tra gli enti che forse hanno sottratto il contributo ci sono Milano e Napoli che sono enti di dimensioni considerevoli.

Il **dott. Porcelli** prosegue facendo una riflessione circa la spesa. Ovvero, si ha una spesa che è aumentata rispetto al 2014 dove si spendevano circa 2,5 miliardi. Un'altra cosa che egli ha trovato interessante è la correlazione alta tra la spesa pro-capite 2010 e la spesa pro-capite 2018. Questo fa riflettere su come identificare l'effetto dei tagli che potrebbe essere proporzionale, tuttavia sembra che non sia sempre così dai risultati mostrati. Sarebbe interessante investigare questo aspetto una volta che si avrà il quadro più chiaro. Questo discorso porta all'ultimo punto che egli voleva esporre, infatti nel momento in cui si inizierà a fare le analisi, si avranno due vettori di spesa, uno per il 2010 e il 2018, molto correlati dove uno evidenzia l'effetto dei tagli e l'altro no. La domanda da porsi è quale spesa sarà più opportuna per identificare un costo standard visto che i tagli sono disomogenei. Il fatto che ci sia elevata una correlazione fa pensare che la spesa 2018 non sia così sbagliata rispetto a quello che si pensava inizialmente quando si doveva fare l'analisi sui fabbisogni standard. Per sciogliere il quesito sull'impatto dei tagli e sul perché ci sono province che hanno dei picchi nel confronto tra una spesa e l'altra, occorre capire se ciò è dovuto al fatto che forse hanno avuto meno tagli rispetto agli altri o vi è stata una modifica nei loro comportamenti di spesa. Per il dott. Porcelli è stato molto utile prendere come riferimento il 2010 dato che vi è una correlazione alta con il 2018 e questo è un buon segno perché significa che i comportamenti di spesa in media sono rimasti stabili. Rimane, comunque, da sciogliere il dubbio se la differenza di spesa nei due anni sia dovuta ai tagli o a modifiche del comportamento di spesa degli Enti.

Interviene la **dott.ssa Minzyuk** aggiungendo che, essendo primissime analisi, dalla spesa fondamentale non è stata esclusa la spesa dovuta a eventi straordinari, tipo calamità naturali. Tuttavia, c'è una correlazione tra la spesa 2010 riclassificata e quella 2018 e solo il questionario permette di avere questa informazione.

Il **dott. Porcelli** osserva che il vecchio fabbisogno standard era di circa 2,6 miliardi, ma la sensazione è che il 2018 possa andare bene come anno di analisi.

Interviene il **dott. Antonelli** rappresenta la difficoltà di fare un intervento dopo aver visto le criticità emerse nell'analisi sul comparto di Province e Città metropolitane. Inoltre, egli ringrazia SOSE insieme ad IFEL e UPI per il lavoro svolto nel tavolo tecnico. Fa presente che da queste prime analisi sono emersi risultati interessanti ma che, come evidenziato dalla dott.ssa Mynzyuk, ci sono ancora alcuni aspetti da approfondire e che vanno meditati nel tavolo tecnico e ci si impegna a farlo nelle settimane successive. Inoltre, mancano circa 8 province per completare la rilevazione, tra cui province grandi come quella di Bergamo e Verona che potrebbero modificare, anche se di poco, i risultati ottenuti fino ad ora. Ci si sta impegnando come associazione per fare in modo che la compilazione sia completa e di questo se ne sta occupando la dott.ssa Gottardi. A suo avviso, dall'analisi emerge un primo dato: le Province e le Città metropolitane hanno avuto uno shock prima istituzionale e poi finanziario. Lo shock istituzionale nasce dalla legge n. 56 del 2014 che doveva veicolare le Province verso la de-costituzionalizzazione, questo non avveniva per le Città metropolitane che, nella logica del ridimensionamento, hanno subito lo stesso impatto dal lato

finanziario e in particolare con la legge n. 190 del 2014. Questo è un primo elemento che va tenuto in considerazione nelle analisi della Commissione. In particolare, dopo il venir meno del referendum del 2016, è necessario che venga tenuto in considerazione in maniera urgente un riordino di carattere istituzionale della legge n. 56/2014. Questa legge non può più disciplinare oggi le funzioni fondamentali delle Province e delle Città metropolitane, ovvero essa deve essere rivista nella sua sostanza e nel suo contenuto. Ovviamente, egli comprende che il questionario ragiona a legislazione vigente, però l'elemento messo a premessa è anche di carattere istituzionale. Sotto il profilo finanziario, emerge dai dati un disallineamento di questa legislazione con la legge n. 42 del 2009 e con il D.lgs n. 68/2011. Si sta ragionando di una legge con delle funzioni fondamentali che non ha più a che fare con la legge n. 42/2009 che era attuativa dell'articolo 119 della Costituzione. Per non dire che i decreti legislativi di attuazione della 42/2009, in particolare il D.lgs n. 68/2011, sono superati e oggi non sono più adeguati a ricomprendere, ad esempio, il sistema tributario di finanziamento di Province e Città metropolitane. Egli concorda con quanto detto dal dott. Bilardo, dal dott. Porcelli e dalla dott.ssa Minzyuk, ovvero che siamo di fronte a dei dati importanti che mostrano e chiariscono l'impatto delle manovre economiche sul comparto di Province e Città metropolitane. Il fatto che siano state analizzate le annualità 2018 e 2010 e che la spesa per le funzioni sia stata riclassificata è importante ed è un elemento che va valorizzato dato che non è mai stato fatto e su cui meditare nelle prossime settimane perché è l'elemento di forza di un lavoro sulle funzioni fondamentali. Vengono analizzate tre tipologie di funzioni tra loro molto correlate. Infatti, le slides dell'analisi mostrano una tripartizione delle funzioni in fondamentali, non fondamentali delegate alle regioni e altre funzioni amministrative. L'elemento che connota queste tre funzioni crea una commistione all'interno degli enti e non è chiaro come queste tipologie di funzioni sono tra di loro correlate. Egli richiama il tema delle funzioni delegate, ci sono delle quote di spesa delegate che le regioni devono coprire con trasferimenti regionali, così voleva la legge n. 56 del 2014. Per questo occorre domandarsi se ci sia conferma della copertura integrale da parte delle Province per le funzioni non fondamentali. Questo è un elemento che porta alla centralità del tema delle funzioni libere per province e città metropolitane che ogni livello di governo deve esercitare e che devono essere finanziate al di là delle funzioni fondamentali. Per quanto riguarda il tema della spesa corrente e il tema delle funzioni generali che è legato alla spesa corrente, la dott.ssa Gottardi, in sede di tavolo tecnico, aveva colto la questione dell'errata contabilizzazione del contributo alla finanza pubblica, tuttavia non si può dire che la riduzione di 1,5 miliardi di euro della spesa corrente derivante dai questionari è pari al contributo alla finanza pubblica. I numeri parlano abbastanza chiaro: una contrazione del 62% della spesa per funzioni fondamentali e una riduzione del comparto di 1,458 milioni di euro con dati ancora parziali. La spesa per funzioni non fondamentali è di circa 490 milioni e 39 milioni rispettivamente tra 2010 e 2018. Questo è un dato evidente, ovvero che la contrazione più grande ci è stata sulle funzioni fondamentali, su tutti i servizi delle funzioni fondamentali.

Un altro elemento che egli trova interessante è il dato sugli interessi passivi su cui si deve fare una riflessione. L'incidenza degli interessi passivi è aumentata dal 2010 al 2018, mentre l'importo si è contratto di poco. Altro tema era la valutazione della spesa in conto capitale che è stata chiesta da UPI e da IFEL all'interno del questionario. È stato visto che oltre alla contrazione

della spesa corrente, anche la spesa per investimenti diminuisce fino al 2018. Giustamente il dott. Bilardo ha fatto notare che questo trend ha avuto una inversione nel 2019 e nel 2020, infatti appena le Province e le Città metropolitane hanno avuto le risorse sulla parte investimenti hanno risposto a quanto voluto dal governo e dal parlamento e di questo egli ne prende atto. Di conseguenza è necessario ricalibrare la spesa corrente e incentivare le Province sulla spesa in conto capitale ancor di più. Un ulteriore spunto di analisi viene dato dalla questione delle funzioni aggiuntive che non ha portato sulle Province montane e sulle Città metropolitane dati in grado di dare un segnale. Per quanto riguarda le province, egli deve fare delle riflessioni sulle funzioni aggiuntive, in particolare egli pensa alle funzioni aggiuntive che non erano state valutate in passato come quella della stazione unica appaltante. La stazione unica appaltante nasce per volontà legislativa nelle Province e nelle Città metropolitane in una situazione di contrazione forte della spesa cioè le province e le città metropolitane avevano la mission di aggregare gli enti locali per fare stazione appaltante mentre venivano tagliati 3 miliardi di euro di contributo alla finanza pubblica. Detto questo in una situazione di crisi finanziaria, le province hanno investito su tale funzione con risorse mai quantificate e, a suo avviso, i dati che emergono sono dati di tendenza che vanno valutati nella prospettiva di una nuova mission per gli enti. I dati espressi oggi riportano 13 milioni di spesa che è pochissimo e 1200 enti impegnati. Dai dati di UPI emerge una tendenza di crescita ovvero nel 2019, rispetto al 2018, è cresciuto l'impegno delle province sulle stazioni uniche appaltanti con 1.620 enti interessati di cui 1.487 sono comuni, con un aumento delle gare aggiudicate passando a più di 3.000 mila gare, quindi ci deve essere un impegno da parte del legislatore, in prospettiva, nell'indirizzare il sistema di finanziamento verso il potenziamento di queste funzioni. Due piccole questioni rimangono, una di carattere tecnico e una di carattere politico associativo. La questione tecnica riguarda il fatto che i fabbisogni standard delle funzioni fondamentali sono strettamente legati a una riflessione sulla capacità fiscale delle Province come faceva presente il dott. Bilardo. Questo è un tema che in parte è stato affrontato dal Dipartimento delle finanze, ma che si ha la necessità di approfondire dal momento che lo sforzo fiscale sui tre principali tributi di Province e Città metropolitane, che sono TEFA, IPT e Rc auto, e che costituiscono più del 90-95% delle entrate delle Province, è a zero e questo è dovuto al fatto che tali tributi sono stati portati al massimo per un effetto di contrazione della spesa che emerge dal lavoro sui fabbisogni. Questo si collega al D.lgs 68 del 2011 attuativo della legge 42 del 2009 e sul quale bisogna iniziare una attenta riflessione. L'altra questione è di carattere politico-associativo e riguarda il fatto che questa operazione che si sta mettendo in atto deriva da una norma legislativa che si trova nella legge di bilancio 2021 e sulla quale UPI si impegna al livello tecnico con la presenza nella Commissione. Si era richiesto di modificare la norma legislativa ma questo non è stato fatto e la norma è stata approvata. Tuttavia, l'applicazione di tale norma non si può concludere con una redistribuzione di risorse all'interno del comparto e non si accetta che tutto il lavoro che verrà fatto nelle prossime settimane si traduca in una redistribuzione di risorse dalla provincia A alla provincia B. Se questo è l'obiettivo, non si continuerà con il lavoro, ovvero se l'obiettivo è quello di redistribuire risorse all'interno di un comparto in deficit finanziario. Questa non può essere la soluzione della Commissione, ma questa è una questione più politica su cui ci si confronterà con il Governo e con il Ministro e con il vice ministro delegato a trattare il tema della finanza locale.

Interviene il **dott. Stradiotto** in relazione agli interventi del dott. Antonelli e del dott. Porcelli, facendo presente che, a suo tempo, si era calcolata la spesa standardizzata per garantire i servizi minimi a Province e Città metropolitane e non il fabbisogno standard. Questo era stato fatto perché la legge 190 insieme alla legge 56 portavano ad un percorso diverso in entrambi i comparti. Quello che è interessante nei dati è che emerge una contrazione maggiore della spesa di quella che era stata prevista all'epoca, anche se mancano un po' di enti. Sembra che ci sia una contrazione sulle due funzioni fondamentali principali, ovvero istruzione e viabilità. Per quanto riguarda gli affari generali, al tempo non si aveva una spesa di riferimento e quindi si prese come riferimento la spesa storica decurtata dall'effetto della riduzione di personale. Per le città metropolitane, la decurtazione fu del 30% e quindi fu considerato il 70%, mentre per le province la decurtazione fu del 50%. Questa cosa va valutata e va verificata con quanto hanno scritto gli enti nel questionario. Infatti, all'epoca, si prese come riferimento quanto riportato nella legge 190/2014 che prevedeva il dimezzamento del personale per le Province e il ridimensionamento del 70% per Province montane e città metropolitane e da questo si prese uno spunto di riferimento per determinare una cifra per gli affari generali.

Il **Dott. Ferri** concorda con buona parte di quanto detto dal dott. Antonelli, ed esprime molta fiducia nelle informazioni a priori ai fini di una concertazione consapevole. Infatti, non è un caso che ANCI abbia chiesto un ragionamento riguardante due aspetti che non sono marginali rispetto alla metodologia tradizionale e cioè un confronto temporale 2010-2018 e una estensione dell'analisi alle spese di investimento che in questo specifico settore incidono particolarmente. Per il dott. Ferri non deve stupire che la robustezza delle informazioni in termini di confronto 2010-2018 non può portare alla considerazione della bontà dei livelli 2018 perché si tratta di due cose completamente diverse, da un lato si ha un'analisi che mette in evidenza le modalità di esercizio di funzioni fondamentali e dall'altro una serie di informazioni accessorie come i citati investimenti ma anche la questione delle centrali di committenza e l'intreccio delle funzioni aggiuntive di diverso tipo. In sintesi, egli ritiene necessario proseguire l'analisi per individuare una segmentazione di risultati che non dovrebbe portare ad una mera redistribuzione e nemmeno ad una mera analisi di regressione per far comprendere statisticamente come si collocano le varie entità, ma dovrebbe far sviluppare prima un ragionamento di inquadramento complessivo rispetto a quello di ordine economico-finanziario. Questa è una fase delicata perché da qui non si definiscono i dati con una metodologia predefinita ma al contrario si apre la necessità di articolare le metodologie in una maniera adeguata al contesto. Sulla questione delle spese in conto capitale, il dott. Ferri ritiene necessario fare una piccola messa a punto perché potrebbero sorgere delle incomprensioni. L'evidenza dell'andamento delle spese in conto capitale presenta due connotati specifici. Il primo è quello che nel momento in cui le due funzioni fondamentali strade e scuole sono state indicate come prioritarie, per forza di cose vi è stata una certa rispondenza in termini di investimento vero e proprio. D'altro canto, si sa che uno dei motivi per cui tali spese sono state inserite nella rilevazione è dovuto al fatto che le manutenzioni straordinarie costituiscono un elemento importante di dimensionamento delle funzioni ordinarie fondamentali, pur essendo classificate come spese in conto capitale. In sostanza, egli rappresenta che si tratta di fondi che allargano necessariamente il perimetro delle risorse correnti con cui si

svolgono funzioni fondamentali delle province e delle città metropolitane. Su questo aspetto il dott. Ferri aggiunge che si ha una idea di quanto vale la manutenzione delle strade in termini sostanziali oltre che in termini statistico-descrittivi, anche da indagini di ingegneria trasportistica. Inoltre, essendosi ridotte le funzioni delle province che sono entità molto più maneggevoli e meno interpretabili in senso strettamente statistico, si ha la possibilità di associare anche l'elemento della manutenzione. Mentre in passato con la carenza di manutenzione delle strade si creavano delle distorsioni tra fabbisogno di spesa di investimento e fabbisogno di spesa di manutenzione vera e propria. Il dott. Ferri passa al punto relativo ai quadri X e W del questionario (funzioni introdotte dalla legge 56/2014 per le città metropolitane e per le province montane), che non hanno svolto il loro compito. Su tale questione che riguarda principalmente le Città Metropolitane, il dott. Ferri rappresenta che ANCI spingerà tali enti verso la compilazione di un quadro prospettico anche a rischio di inserirci degli elementi di soggettività che possono disturbare ma che aggiungono comunque qualcosa alla scarsità espressiva che finora emerge dal quadro X. Rammenta che si stanno sentendo tutte le CM sia per il problema del recall in generale sia per il reimpianto del quadro X. Infine, il dott. Ferri rappresenta nuovamente che senza la considerazione dello sforzo fiscale non esiste perequazione. Egli, infatti, ritiene che con una finanza autonoma degli enti a cui nella sostanza è stato chiesto di aumentare al massimo tutte le tasse occorre evitare di affrontare i problemi a cui ciò ha portato solo alla fine nell'applicativo del modello scoprendo che manca un pezzo importante dell'analisi. Secondo il dott. Ferri questo aspetto si può trattare in due modi differenti. Si potrebbe lavorare per mantenere il livello delle risorse tale per cui si pensa di poter svolgere adeguatamente l'insieme delle funzioni di cui si sta discutendo, considerando come se si avesse a disposizione un fondo di finanziamento che ulteriormente compensa ciò che ormai il FSR fa in maniera completamente indecifrabile. L'altra alternativa possibile sarebbe quella di riformare la finanza propria delle Province, ma per deciderlo non è sufficiente l'assenso della CTFS, la quale però non può non essere cosciente della difficoltà enorme in termini applicativi (oltre che teorici) di una capacità fiscale che è uguale al potenziale.

Il **Presidente** ringrazia tutti per gli interventi e condivide le osservazioni fatti in particolare la segnalazione del fatto che la CTFS sta lavorando avendo a riferimento una norma che ha l'ampia finalità di organizzare e razionalizzare il finanziamento del comparto provinciale. Pertanto, ritiene utile che in Commissione vengano evidenziati tutti quegli elementi che andrebbero ridefiniti per dare al comparto una sistemazione complessiva. A questo proposito è stata segnalata la questione della definizione delle funzioni fondamentali ed il tema della definizione della capacità fiscale e degli spazi di sforzo fiscale. Per arrivare a tutto questo non ci si può esimere dal proporre in modo soddisfacente un quadro chiaro della situazione esistente su cui fondare le informazioni da elaborare. Il Presidente ricorda che sulla capacità fiscale si era già iniziato a ragionare ma ancora nulla è definito ed occorre andare avanti con il ragionamento in un tavolo tecnico condiviso con il Dipartimento delle Finanze. Inoltre, Il Presidente afferma che è necessario dotarsi di un quadro chiaro anche per quanto riguarda tutti i finanziamenti che arrivano alle province. A questo proposito il Presidente chiede alla RGS di presentare e illustrare il quadro chiaro anche dal lato delle entrate alla prossima riunione della CTFS. L'altro elemento che è stato richiamato prima è quello della definizione dei fabbisogni per le funzioni nuove. Su questo tema il Presidente rappresenta che è

evidente che occorre adottare una metodologia nuova, e per alcune di queste funzioni sembra che la strada più ragionevole sia quella di tipo ingegneristico, cioè definire la struttura organizzativa che serve per svolgere quella data funzione su cui basare una quantificazione. Il Presidente vede invece una qualche criticità nel chiedere alle CM una quantificazione dei fabbisogni necessari per svolgere tali funzioni in modo non strutturato perché ciò risulterebbe in una valutazione soggettiva priva di un chiaro riferimento. Invece, il Presidente suggerisce di chiedere alle CM, come peraltro indicato nelle stesse slide, di fornire una descrizione di cosa vorrebbero fare per realizzare compiutamente le funzioni aggiuntive. La quantificazione poi si deciderà insieme considerando i progetti che verranno descritti, comparandoli con quelli già avviati dagli altri enti e che presentano una progettualità più alta. Infine, il Presidente sintetizza i passi da compiere in pratica. Un primo passo è chiarire bene il quadro delle entrate del comparto provinciale e portarlo alla prossima riunione della CTFS.

Sul questo ultimo punto interviene il **dott. Bilardo** per rappresentare che ci si dovrebbe limitare alla considerazione delle entrate correnti che non hanno finalità specifiche perché altrimenti si va verso un lavoro complesso che dovrebbe coinvolgere tutte le amministrazioni dello Stato che per ragioni molteplici erogano risorse a province e CM. Per i fini che qui si perseguono egli ritiene sufficiente concentrarsi sulla parte delle entrate correnti erogate dal Ministero dell'Interno.

Il **Presidente** concorda con quanto detto dal dott. Bilardo e prosegue il suo intervento per chiedere qualche proposta più dettagliata su come procedere sulla quantificazione dei fabbisogni. Inoltre, osserva che c'è un altro tema da approfondire e che riguarda il fatto che la geometria delle province è variabile, cioè all'interno della spesa la parte delle funzioni delegate viene spesa in maniera differenziata tra le varie province e quindi si vanno a definire fabbisogni di province che hanno un perimetro di spesa differente, appare invece necessario definire un perimetro chiaro e preciso sul quale iniziare a lavorare al fine dei fabbisogni. Questi due punti potrebbero essere discussi nelle prossime riunioni e quindi il Presidente propone di fissare una data per la prossima CTFS.

Il **dott. Antonelli** suggerisce di fare ancora qualche riunione tecnica tra SOSE, IFEL ed UPI in cui definire il questionario e acquisire i dati complessivi di tutte le province, e poi fare una riflessione sull'aggiornamento delle slides presentate oggi e discutere delle questioni emerse. Inoltre, egli aggiunge che, oltre all'analisi delle risorse erogate dal Ministero dell'Interno, sarebbe utile fare un punto anche relativamente al funzionamento del Fondo sperimentale di riequilibrio delle province visto che è sempre tema del Ministero dell'Interno, ed ancora ricorda la questione delle manovre economiche sul comparto provinciale su cui sarebbe utile avere un quadro sinottico.

Il **Presidente** afferma che sull'ultimo punto la Ragioneria presenterà i dati nella prossima riunione, e rappresenta che sarebbe utile far emergere dal confronto tra i dati di spesa la dimensione del taglio per ogni singolo ente.

Interviene la **dott.ssa Minzyuk** per chiedere che la ricostruzione delle manovre dei tagli e dei contributi venga fatta a livello puntuale perché se si devono controllare i dati dei singoli enti serve il dato puntuale.

Il **dott. Ferri** su questo punto ricorda che ANCI/IFEL dispone di un quadro che riporta l'impatto delle manovre su ogni singolo ente. Sono informazioni disponibili per le CM ma probabilmente vale lo stesso anche per le province. L'effetto delle manovre aggiornato al 2020 si può senz'altro fare e si può anche tener conto della tendenza alla ripresa dei tagli principali.

Il **dott. D'Ascenzo** interviene per segnalare che dei problemi potrebbero esserci per quanto riguarda l'individuazione dei tagli antecedenti il D.L 95/2012, in quanto i tagli confluirono nel calderone che poi si trasformò nell'FSR. Successivamente, per i tagli che agiscono sulla definizione del fondo sperimentale e ancora quelli successivi che vengono integrati la ricostruzione è chiara e definita.

La **dott.ssa Gottardi** rappresenta che il fondo sperimentale di riequilibrio racchiude già i tagli precedenti, come ad esempio il DL 78/2010. Pertanto il Ministero dell'Interno ha anche il quadro delle assegnazioni per singolo ente, anche se eventualmente negative, oltre il quadro riepilogativo dei tagli della Legge 190/2014 e dei contributi a scomputo.

Il **dott. D'Ascenzo** precisa che si riferisce ai tagli ancora antecedenti al fondo sperimentale e che sono andati nella fiscalizzazione. Inoltre, osserva che occorre fare attenzione ad una voce del fondo sperimentale che non rappresenta veri e propri tagli ma che è il lascito della vecchia trasformazione dell'addizionale IPT che si va a recuperare per alcuni enti, in sostanza non si tratta di un taglio ma di una compensazione di vecchie voci.

Interviene il **dott. Vignocchi** per denunciare la possibilità che i tavoli tecnici potranno avere delle difficoltà nel cercare di giungere alla quantificazione delle funzioni aggiuntive. Per questa finalità sembra che si stia chiedendo alle CM di presentare qualcosa che somiglia ad un dettagliato capitolato in merito a tali nuove funzioni ed in seguito si immagina di trovare una tecnica ingegneristica per attribuire dei valori a questo ideale capitolato sulle 6 funzioni aggiuntive. Il dott. Vignocchi ritiene che perseguire tale strada può essere difficile.

Il **Presidente** chiarisce che di non aver proposto di predisporre un capitolato così particolareggiato ma di aver segnalato l'esigenza di evitare un questionario in cui venga chiesta esclusivamente una quantificazione senza descrivere le attività che si intendono svolgere per la nuova funzione.

Il **dott. Ferri** interviene per ricordare che il questionario proposto è comunque piuttosto articolato e non una semplice richiesta di quanto è la spesa, anche se comprende la perplessità del Presidente. Egli ritiene che il problema permanga se si rimane nel campo delle informazioni *a posteriori* e non di quelle *a priori* che invece dovrebbero arricchirsi. Anche chiedendo programmi più articolati si rischierebbe di traslare comunque tale soggettività in campo ingegneristico piuttosto che finanziario. Occorre trovare una strada nuova. Il nocciolo della questione è che non si ha una situazione normale di partenza e si comprende la perplessità evidenziata.

Il **dott. Porcelli** rappresenta che in questo periodo storico in cui si sta ragionando di recovery plan e di pianificazione di spesa aggiuntiva non ci sia nulla di strano a chiedere un impegno aggiuntivo alle province e alle CM per cercare di fare dei piani di sviluppo delle nuove funzioni

prevedendo non un capitolato dettagliato ma delle idee di impiego delle risorse aggiuntive. Questi piani di impiego devono poi combaciare con le risorse aggiuntive in quanto è importante verificare se le risorse aggiuntive verranno da trasferimenti o da nuove forme di prelievo già esistenti a livello statale devolute a livello locale o da nuove forme di prelievo toutcourt. Altra cosa utile da chiedere direttamente agli enti locali è quali sono i driver delle nuove funzioni, e cioè quali sono le determinanti delle funzioni, ad esempio: la popolazione, il numero di comuni esistenti sul loro territorio, la superficie, il numero di strade, etc., perché avere chiaro quali siano le determinanti può aiutare chi deve costruire e progettare il nuovo fabbisogno standard.

Il **dott. Vignocchi** rappresenta che ciò che è stato detto dal dott. Porcelli è ampiamente condivisibile ed in qualche modo fornisce una risposta al dubbio avanzato dal Presidente in precedenza. Una volta che si hanno livelli di spesa connessi a progettualità differenziali tra gli enti, queste possono essere raccordate proprio attraverso l'utilizzo dei driver che in qualche modo possono motivare i differenziali di spesa tra le diverse province e CM. Egli conclude ribadendo il suggerimento di non trascurare l'impatto di tale operazione in quanto si andranno a chiedere agli enti i potenziali driver per ben 6 o forse 8 funzioni aggiuntive, quindi si sta immaginando quasi un altro questionario ed occorre tener conto della tempistica che sarà necessaria.

Il **Presidente** rappresenta che tutte le riflessioni esposte finora su questo tema andranno approfondite nelle riunioni tecniche al fine di valutare quale sia il questionario più adeguato da sottoporre agli enti per ottenere le informazioni aggiuntive. Egli passa al successivo punto all'ordine del giorno relativo alla programmazione dei prossimi lavori della CTFS. Ricorda ai componenti che i lavori più urgenti che dovrà affrontare la Commissione riguardano il tema della definizione degli obiettivi di servizio per la ripartizione dei fondi aggiuntivi per il settore sociale. Per questo il Presidente propone una prima riunione della CTFS per la metà di marzo, segnalando che si devono anche individuare gli esperti da affiancare alla CTFS in questo lavoro, oltre a portare le prime riflessioni su come individuare gli obiettivi di servizio. Inoltre, egli rammenta che occorre iniziare a lavorare su una eventuale revisione dei fabbisogni dei comuni, tenendo conto che c'è anche un'altra scadenza che sarebbe necessario anticipare che è quella che riguarda la definizione degli obiettivi di servizio per i fondi aggiuntivi degli asili nido, risultando tali fondi inseriti nella bozza del PNRR e quindi occorre cercare di definire i relativi obiettivi di servizio in maniera rapida probabilmente anticipando la scadenza che era stata fissata a fine marzo del 2022.

In merito a questo ultimo punto il **dott. Bilardo** rappresenta che si sta lavorando ad una norma che riformuli la tempistica.

Il **Presidente** afferma che per oggi era stato chiesto ad IFEL e SOSE di iniziare a ragionare sulle linee da seguire per la quantificazione dei fabbisogni dei comuni.

Il **dott. Stradiotto** rappresenta che sul tema non c'è stato tempo di approfondire, essendosi dedicati al lavoro sulle province. Si partirà adesso con degli incontri con IFEL per definire come programmare le attività di recall rispetto ai dati a disposizione in quanto il questionario FC50U dei comuni si è chiuso il 31 dicembre 2020, e allo stesso tempo capire su quali funzioni/servizi concentrare l'attività eventuale di revisione della metodologia e su quali invece procedere solo con

un aggiornamento dati. Le funzioni da mettere sotto lente di ingrandimento e dove potrebbe essere necessaria una modifica metodologica sono gli asili nido e forse l'istruzione, anche alla luce di quanto previsto dai commi 791 e 792 della legge di bilancio 2021. Per gli asili nido il livello dei servizi sarà condizionato dagli obiettivi di servizio, e lo stesso potrebbe accadere per la funzione istruzione ma in ogni caso questo dovrà essere comunque valutato dalla Commissione. La funzione di stima del nido è una funzione di costo dove c'è la possibilità di individuare il costo standard di riferimento che può essere molto utile anche per il PNRR. Si ha alle spalle una funzione di costo anche per l'istruzione sulla quale c'è la problematica 0-6 anni, e si potrebbe affrontare anche la questione legata al TPL. In ogni caso, ciò che è utile è fornire alla Commissione un programma dettagliato su quali funzioni realizzare una modifica metodologica fornendo anche una tempistica di conclusione dell'attività, in modo tale da fornire gli elementi necessari ad evidenziare anche degli obiettivi di servizio come previsto dalle citate norme della legge di bilancio.

Il **Presidente** rappresenta che essendo intervenuti lo scorso anno in maniera significativa sui fabbisogni del settore sociale ritiene non necessario farlo quest'anno. Probabilmente su tali fabbisogni servirà piuttosto impostare un lavoro di medio periodo perché ci si è resi conto che nel caso del sociale la prossima revisione dei fabbisogni dovrà in qualche modo risolvere il tema della sovrapposizione in quest'ambito dell'intervento regionale e di quello comunale ed anche del ministero del Lavoro. Siccome, a normativa vigente, si dovrà affrontare la definizione dei fabbisogni regionali, il lavoro sul settore sociale dovrà essere coordinato per considerare i vari livelli coinvolti. Egli suggerisce di fare una riflessione su asili nido e istruzione nell'ottica di valutare un accorpamento di tale funzione, prosegue ricordando che IFEL aveva sollevato lo scorso anno l'esigenza di rivedere il fabbisogno su viabilità a territorio ragionando se potrebbe essere utile collegare questa funzione con la funzione trasporti, e conclude ritenendo che si dovrebbe andare nella prospettiva di fissare degli obiettivi strategici come appunto quello di accorpare più funzioni. Secondo Il Presidente, tale aspetto si potrebbe iniziare a valutare sia per asili e istruzione che per viabilità e territorio e trasporti. Per il resto delle funzioni, al Presidente non appare che ci siano delle insoddisfazioni tali da richiedere delle revisioni metodologiche.

Il **dott. Ferri** intende segnalare alcuni punti che sono prioritari. Egli concorda che occorre iniziare per tempo il ragionamento sui cosiddetti obiettivi di servizio che sono una novità assoluta anche se prevista dalla legge, e già ci sono osservazioni da parte degli enti che si sentono penalizzati per il fatto che il FSC incorpori un vincolo di destinazione. Inoltre, per il dott. Ferri non deve sfuggire che non si hanno quest'anno i 216 milioni aggiuntivi per il sociale come da norma perché contemporaneamente si è deciso di applicare coefficienti rigovernati nell'ambito del normale meccanismo di ricalcolo del fondo a risorse invariate. Pertanto, la prima discussione molta attenta da fare sarà quella di capire cosa si andrà a vincolare. Tale problema è ingigantito anche dalla eccessiva diluizione nell'erogazione dei fondi, in relazione al fatto che il calcolo dei nuovi coefficienti è riferito ai 651milioni, ed è del tutto normale che ci sia discrasia nella percezione delle risorse aggiuntive effettive per ogni singolo ente rappresentate nel concreto da questi 651milioni. Su questo aspetto, egli fa spesso l'esempio del comune di Roma che ha una perdita di circa 17milioni per il rigoverno dei fabbisogni sul sociale e poi ha risorse aggiuntive sempre in proporzione diretta al coefficiente sociale per 15 milioni, e se fosse così perderebbe 2milioni. Pertanto, sia l'aspetto

applicativo che quello metodologico per il calcolo dei vincoli prenderanno tempo per la loro gestione, considerando anche gli asili nido. Il secondo punto che il dott. Ferri ritiene importante considerare riguarda la sua personale diffidenza all'aggregazione delle funzioni, perché se fossero state fatte dall'inizio si sarebbe potuto difendere un sistema che calcola dei pro capite molto raffinati ma se si prosegue in modo diverso da come si è cominciato si producono degli effetti negativi come nel caso dell'accorpamento di viabilità territorio, o della perdita di certi componenti informative dell'amministrazione generale. Egli ritiene che occorra, invece, considerare anche le variabili che hanno un senso per il loro contenuto specifico. Prosegue rappresentando che se si vuole creare una funzione prima infanzia si potrebbe immaginare una funzione asili nido allargata, in quanto sarebbe forse fattibile in modo relativamente agevole scorporare dalla funzione istruzione ciò che afferisce alla fascia 0-6 anni. Tanto più se c'è una ipotesi PNRR che è benvenuta e testimonia una volta di più che occorre incrementare le risorse per fare gli asili nido. Il dott. Ferri passa poi a considerare la funzione viabilità e territorio che ritiene una questione ancora non risolta. Occorre fare un aggiustamento di tale funzione che valuti meglio gli elementi immobili, l'effetto della popolazione e l'elemento densità, perché nel cambio che si è fatto ci sono certo aspetti positivi ma se ne ignorano altri e ciò si nota nella non buona considerazione dei centri urbani medi con alta densità di popolazione e relativamente bassa dotazione edilizia. Per il dott. Ferri appare necessario arrivare ad una sintesi migliore di tutte le variabili da considerare. Infine, egli rappresenta che occorre considerare l'ultimo punto in agenda che è l'apertura del capitolo fabbisogni regionali per affrontarli fattivamente in sede di CTFS e valutare anche le interconnessioni tra funzioni regionali e locali a partire dagli aspetti che si ritengono più critici. Il dott. Ferri ritiene di lasciar perdere di affrontare il TPL perché costituisce una sbavatura di minore entità rispetto alle tante questioni prioritarie che occorrerà affrontare. Segnala invece che occorrerà intervenire ancora sulla funzione rifiuti, anche se non è una priorità della CTFS, in quanto è stata introdotta una nuova disciplina dei rifiuti – in qualche modo all'insaputa della stessa ARERA e senza negoziazione in Conferenza unificata – e quindi si potrebbe avere una possibile fuoriuscita di rifiuti dal perimetro del servizio direttamente governato dai comuni ed un'entrata di altri a seconda di come si gestiscono i rifiuti industriali, etc. Egli ritiene che il problema non vada ingigantito, in quanto non è necessario cambiare la funzione, ma per il PEF dei rifiuti 2022 si potrebbero avere dei problemi di attualizzazione che occorrerà affrontare. Il dott. Ferri conclude rappresentando che occorre iniziare con il piede giusto definendo un'agenda condivisa. A questo proposito, occorre anche tener conto del fatto che si sta per mandare un inutile questionario 2019. A suo parere è insensato andare a chiedere agli enti tali adempimenti in piena pandemia e con uno stato di emergenza in corso.

La **dott.ssa Barabaschi** interviene sottolineando la problematicità della sovrapposizione dei periodi di somministrazione del Questionario FC60U, relativo al 2019, e di correzione (recall) del Questionario FC50U, relativo al 2018. Le operazioni rischiano di essere entrambe fallimentari, per di più in un periodo in cui gli enti sono impegnati nell'approvazione dei bilanci e dei piani tariffari della TARI per la fine di aprile e dunque non avranno modo di dedicarsi alle rilevazioni sui fabbisogni standard. Il Questionario FC50U, relativo al 2018, raccoglie i dati per l'aggiornamento dei fabbisogni 2022, da completarsi entro settembre 2021, pertanto il recall per tale Questionario entro giugno sarebbe auspicabile. Il Questionario FC60U per il 2019, a questo punto, si sovrappone senza essere

utilizzato nel breve termine. La dott.ssa Barabaschi conclude che sarebbe opportuno fare una valutazione in sede di Commissione su quale questionario sia opportuno sottoporre per primo agli enti.

Su tale questione il **dott. Stradiotto** rammenta che SOSE aveva comunicato che il questionario 2019 sarebbe stato spostato da novembre a gennaio e si era concordato di andare avanti prevedendo una scadenza più lunga. Egli prosegue rappresentando che se oggi si ha un questionario a disposizione è perché, a suo tempo, è stato somministrato e fu presa la strada di fare i fabbisogni standard solo per gli asili nido tenendo buono il questionario FC40 che è stato utilizzato per l'approvazione dei fabbisogni il 30 settembre 2020, inoltre egli afferma che tale questionario non è inutile, ma è estremamente utile per avere le informazioni relative all'anno 2019 da utilizzare per fare i fabbisogni l'anno prossimo. Se per quest'anno si hanno i dati disponibili per fare i fabbisogni standard è grazie al fatto che si ha a disposizione un questionario chiuso che, come si è visto, non viene mai chiuso nei 60 giorni previsti. Il problema posto oggi da ANCI/IFEL viene espresso dopo che si era già chiarito in CTFS che si spostava a gennaio/febbraio la somministrazione del questionario 2019 per poi valutare i termini di scadenza per la chiusura da parte degli enti che, data l'emergenza covid in corso, saranno più lunghi dei consueti 60 giorni.

Il **dott. Ferri** afferma che non si è concordato in CTFS nei termini descritti dal dott. Stradiotto ma solo che si rinviava la decisione sulla questione.

Il **Presidente** rappresenta che invece se ne era discusso in CTFS e si era presa in modo unanime la decisione di agire nel senso descritto dal dott. Stradiotto.

Per il **dott. Ferri** non si arriverà mai ad utilizzare i dati di un questionario 2019 che si invia oggi per la definizione dei fabbisogni che si approveranno a settembre 2021, cioè quelli 2022. Per questo motivo occorre capire per cosa servono effettivamente i dati di tale questionario.

Il **dott. Stradiotto** interviene nuovamente per osservare che se oggi si può pensare di fare i fabbisogni standard per il 2022 è grazie al questionario FC50U che è quello chiuso il 31 dicembre 2020. Adesso si tratta di somministrare agli enti il questionario per l'anno 2019 che diventerà utile per i fabbisogni che si stimeranno l'anno prossimo 2022, cioè per i fabbisogni 2023. Se non si somministra il questionario non si avranno i dati necessari per definire tali fabbisogni.

Il **dott. Ferri** rappresenta che se si considera buono il semestre settembre-marzo 2021/2022 per la chiusura complessiva della campagna questionari 2019 non si ha nessun problema ai fini della definizione dei fabbisogni.

Il **Presidente** invita il dott. Ferri a esporre con chiarezza la questione che sta ponendo per poterla discutere in Commissione.

Il **dott. Ferri** rappresenta che, anche ammesso che nelle precedenti riunioni della Commissione si fosse immaginato che si potesse fare una lieve proroga del termine di scadenza del questionario 2019, il Governo non aveva ancora prolungato lo stato di emergenza Covid. Per il dott. Ferri questa situazione ha la sua importanza: visto che il Governo ha prorogato per altri 4 mesi lo

stato di emergenza, non è opportuno ed è anzi negativo immettere nel sistema un ulteriore somministrazione di questionari in questa fase emergenziale, considerato – peraltro – che si deve ancora ultimare il recall 2018. Preso atto dello stato di emergenza in corso, in cui si rischia di cimentarsi in un questionario 2020 praticamente inservibile, ANCI ritiene che non si debba inviare il questionario 2019 oggi ma che è opportuno valutare se mandarlo a settembre 2021 per chiudere la campagna questionari 2019 e alla fine del mese di marzo 2022 per il recall. Per il dott. Ferri questo modo di procedere rende perfettamente possibile l'obiettivo dichiarato di SOSE, cioè di tener conto del questionario 2019 per la definizione dei fabbisogni 2023.

Il **Presidente** chiede al dott. Ferri se propone di saltare la somministrazione del questionario 2020.

Il **dott. Ferri** rappresenta che riguardo a questo si potrà valutare in seguito anche perché perdere l'anno 2020, non appare grave date le caratteristiche particolari indotte dall'emergenza.

Il **Presidente** osserva che saltare l'anno 2020 potrebbe avere invece delle conseguenze, in quanto si tratta di un anno particolare i cui dati potrebbero rivelarsi necessari per i confronti futuri. Non si può valutare adesso, a priori, quale sarebbe la perdita di informazione se non si acquisissero tali dati. Pertanto sarebbe bene acquisirli.

Il **Presidente** rappresenta che, essendo stato firmato il decreto per la somministrazione del questionario 2019, la cosa migliore da fare è dare un po' più di tempo agli enti per la compilazione.

Per il **dott. Ferri** il decreto non dovrebbe essere mandato avanti perché è un'operazione che inficia l'utilità dei fabbisogni standard. I 60 giorni verranno aggiunti in automatico, come per i questionari precedenti (dove nessuno ha nemmeno chiesto lo spostamento introdotto per legge). La cosa che non si deve fare è inondare il sistema di somministrazioni che non hanno senso in questo momento mentre si stanno facendo i recall. E' sbagliato ed è uno strappo alla concertazione, anche perché nessuno ha deciso una data precisa quando la questione è stata affrontata, in altre condizioni, in precedenza.

Il **Presidente** passa ad un altro punto toccato dal dott. Ferri che ha chiesto di iniziare a impostare il lavoro sui fabbisogni delle regioni. In merito a questo aspetto specifico, il **Presidente** rappresenta che il lavoro sulle regioni non è stato mai ignorato e già 4 mesi fa egli aveva chiesto di iniziare a dare delle indicazioni sui fabbisogni regionali e ciò non è stato fatto, ma non perché non si è voluto fare ma semplicemente perché si è tutti oberati di lavoro sulle varie questioni che occorre affrontare. Il lavoro sui fabbisogni delle regioni sarà fatto e dovrà essere coordinato con quello sugli altri livelli di governo.

Il **dott. Ferri** afferma che ha posto la questione dei fabbisogni regionali in quanto non sembra emergere una chiara volontà, per così dire politica, di intervenire fattivamente su detti fabbisogni e ha ritenuto opportuno sottolineare questo aspetto.

Il **Presidente** osserva che il punto importante da chiarire è che se non sono iniziati ancora i lavori sui fabbisogni regionali non è perché non si è pensato di farlo ma per il semplice motivo che la Commissione è stata oberata di lavoro con riunioni a stretta scadenza.

Il **Presidente** ringrazia tutti per gli interventi, chiude la seduta e dà appuntamento alla prossima riunione fissata per il 18 marzo alle ore 15.