

COMMISSIONE PARLAMENTARE

per l'attuazione del federalismo fiscale

S O M M A R I O

ATTI DEL GOVERNO:

Schema di decreto del Presidente del Consiglio dei ministri recante adozione della nota metodologica e del fabbisogno <i>standard</i> relativi, per i comuni, alle funzioni di polizia locale e, per le province, alle funzioni nel campo dello sviluppo economico – servizi del mercato del lavoro. Atto n. 508 (<i>Esame e rinvio</i>)	165
ALLEGATO (<i>Relazione dei relatori Sen. Paolo Franco e Sen. Saro</i>)	167
UFFICIO DI PRESIDENZA INTEGRATO DAI RAPPRESENTANTI DEI GRUPPI	166

ATTI DEL GOVERNO

Mercoledì 31 ottobre 2012. — Presidenza del presidente Enrico LA LOGGIA.

La seduta comincia alle 14.10.

Schema di decreto del Presidente del Consiglio dei ministri recante adozione della nota metodologica e del fabbisogno *standard* relativi, per i comuni, alle funzioni di polizia locale e, per le province, alle funzioni nel campo dello sviluppo economico – servizi del mercato del lavoro.

Atto n. 508.

(*Esame e rinvio*).

La Commissione inizia l'esame dello schema di decreto all'ordine del giorno.

Il senatore Paolo FRANCO (LNP), *relatore*, rinvia, anche a nome dell'altro relatore, senatore Saro, ad un'ampia relazione scritta che consegna alla Presidenza della Commissione (*vedi allegato*).

Ritiene peraltro opportuno porre in rilievo che le considerazioni svolte nella

relazione scritta, in linea con quanto emerge dalla documentazione predisposta dagli uffici della Camera e, soprattutto, con le osservazioni formulate da ANCI e IFEL nel corso dell'*iter* di definizione delle note metodologiche approvate con il decreto in esame, sottolineano l'esigenza di una più completa esposizione dei risultati emersi dalla procedura di determinazione dei fabbisogni *standard*.

In particolare, richiamando un passaggio contenuto nelle osservazioni di ANCI allegate al parere espresso dalla Conferenza Stato-città ed autonomie locali, ricorda che IFEL ritiene « necessario, una volta raggruppati i Comuni per classi di scarto dallo standard, evidenziare per ciascun ente il valore della spesa storica, il fabbisogno *standard* calcolato, i costi dei fattori produttivi e l'entità del loro impiego, confrontandola con i rispettivi valori associati alle migliori pratiche rilevate ». Segnala altresì che a giudizio di ANCI e di IFEL dovrebbe essere indicato « per ciascun ente quali siano le componenti che concorrono alla formazione del proprio fabbisogno *standard* partendo da un valore medio nazionale di fabbisogno

standard, in termini di incidenza delle economie di scala, peso del costo dei fattori, quantità e qualità del servizio erogato ».

Proprio alla luce dei rilievi richiamati, auspica che la Commissione possa pervenire alla approvazione di un parere in cui si solleciti una integrazione dei risultati forniti esclusivamente in termini di coefficiente di riparto con ulteriori elementi conoscitivi che permettano, con riferimento a ciascun ente, di valutare l'adeguatezza delle modalità e dei costi con cui eroga il servizio in questione. Ciò risponderebbe ad una esigenza di chiarezza e trasparenza degli esiti delle complesse attività connesse alla determinazione dei fabbisogni standard. Permetterebbe altresì di fornire ai comuni indicatori validi sulla base dei quali verificare le esigenze di migliorare, in termini di efficienza e efficacia, il proprio funzionamento.

Enrico LA LOGGIA, *presidente*, concorda con le valutazioni espresse dai relatori e ritiene che con il parere che andrà ad approvare la Commissione possa richiedere un'integrazione degli elementi forniti utile sia in rapporto ai fabbisogni standard relativi alle due funzioni oggetto dello schema di decreto in esame, sia in rapporto alla successiva determinazione dei fabbisogni standard per le altre funzioni fondamentali di comuni e province.

Nessun altro chiedendo di intervenire rinvia quindi il seguito dell'esame ad una successiva seduta.

La seduta termina alle 14.30.

**UFFICIO DI PRESIDENZA INTEGRATO
DAI RAPPRESENTANTI DEI GRUPPI**

L'ufficio di presidenza si è riunito dalle 14.30 alle 14.40.

ALLEGATO

Schema di decreto del Presidente del Consiglio dei ministri recante adozione della nota metodologica e del fabbisogno *standard* relativi, per i comuni, alle funzioni di polizia locale e, per le province, alle funzioni nel campo dello sviluppo economico – servizi del mercato del lavoro (Atto n. 508).

RELAZIONE DEI RELATORI SEN. PAOLO FRANCO E SEN. SARO

Atto in esame e procedura di approvazione dei fabbisogni standard.

È stato assegnato alla Commissione, ai fini dell'espressione del parere, lo schema di decreto del Presidente del Consiglio dei ministri con cui si approvano le note metodologiche e i fabbisogni *standard* relativi, per i comuni, alle funzioni di polizia locale, e, per le province, alle funzioni dei servizi del mercato del lavoro.

Si tratta delle prime funzioni per cui la complessa procedura di determinazione dei fabbisogni *standard* perviene a compimento.

Come previsto dal decreto legislativo n. 216 del 2010, infatti, è affidato a SOSE (Soluzioni per il sistema economico S.p.A.), con la collaborazione scientifica di IFEL (Istituto per la finanza e per l'economia locale), il compito di predisporre le metodologie e determinare i valori relativi ai fabbisogni standard per ciascuna funzione. I risultati dell'attività svolta da SOSE con la collaborazione di IFEL sono sottoposti alla valutazione e all'approvazione della Commissione tecnica paritetica per l'attuazione del federalismo fiscale (COPAFF). Tali risultati sono altresì oggetto di verifica da parte della Ragioneria generale dello Stato.

A conclusione di questa complessa procedura, le note metodologiche sono approvate con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri. Prima dell'approvazione definitiva, sullo schema di decreto è acquisito il parere della Conferenza Stato-

città e autonomie locali e, successivamente, delle Commissioni Bilancio di Camera e Senato e della nostra Commissione.

Contenuti dello schema di decreto e degli allegati.

Lo schema di decreto del Presidente del Consiglio dei ministri reca l'approvazione di tre allegati.

Il primo allegato contiene la nota metodologica e l'individuazione dei fabbisogni standard relativamente alle funzioni di polizia locale dei comuni.

La metodologia adottata perviene alla determinazione del fabbisogno standard sulla base dei seguenti elementi:

a) i costi relativi agli *input* utilizzati nel processo di produzione e di fornitura del servizio, tra cui assume, naturalmente, rilievo principale il costo del lavoro;

b) le variabili di contesto (caratteristiche territoriali, demografiche, socio-economiche), che influiscono sull'offerta del servizio, nel senso di favorire o ostacolare la prestazione del servizio;

c) le variabili di contesto che influiscono sulla domanda del servizio. Nel caso della polizia locale si è, infatti, ritenuto che i dati sulla quantità delle prestazioni fornite non costituissero un indice significativo per misurare il livello di servizio

offerto. Tali dati hanno, pertanto, una valenza descrittiva, ma non incidono sulla determinazione del fabbisogno.

Al fine di raccogliere i numerosi dati necessari, anche in considerazione della insufficienza delle informazioni contenute nel certificato del conto consuntivo degli enti o disponibili attraverso altre fonti istituzionali, è stato predisposto un articolato questionario, riprodotto nella nota metodologica. Il questionario è stato distribuito, mediante un apposito portale su Internet, a tutti gli enti interessati, vale a dire a 6.702 comuni e a 291 unioni di comuni appartenenti ai territori delle regioni a statuto ordinario. Tutti i comuni e 220 unioni hanno compilato il questionario e lo hanno restituito entro la metà del gennaio 2012.

Mediante il questionario sono stati acquisiti, per ciascun ente, i dati concernenti il territorio, la consistenza del personale impiegato, i locali e le dotazioni strumentali, la tipologia e quantità delle prestazioni fornite, le modalità di gestione del servizio e, in particolare, i casi in cui il servizio è gestito in forma associata (attraverso unioni di comuni, consorzi, comunità montane, o attraverso convenzioni), le spese per la fornitura del servizio e, distintamente, le spese per il personale.

I dati raccolti e verificati hanno permesso, attraverso l'applicazione della metodologia illustrata nella nota, di determinare il fabbisogno standard di riferimento per ogni comune. Merita segnalare che tale fabbisogno viene calcolato considerando la spesa media del personale per addetto corrisposta dall'ente locale. Come è spiegato nella nota metodologica, infatti, la spesa per il personale presenta forti rigidità, che non risultano modificabili nel breve periodo. Da qui la conclusione per cui « i fabbisogni standard dovranno incorporare valori del costo del lavoro non troppo diversi da quelli di fatto ». Deve invece essere riservata al lungo periodo l'imposizione di valori di costo del lavoro che incorporino obiettivi più ambiziosi di contenimento della spesa.

Sulla base del fabbisogno standard di riferimento, rapportato alla popolazione del comune, è determinato, per ciascuno dei comuni appartenenti alle regioni a statuto ordinario, il coefficiente di riparto, vale a dire la quota spettante al comune per ciascuna unità della spesa complessiva relativa alla funzione di polizia locale (allegato 7 della nota metodologica).

Il secondo allegato approvato con lo schema di decreto del Presidente del Consiglio riguarda la nota metodologica e l'individuazione del fabbisogno standard per le funzioni nel campo dello sviluppo economico e, in particolare, dei servizi del mercato del lavoro svolte dalle province.

Anche in questo caso è stato elaborato e messo a disposizione in via informatica alle 83 province appartenenti alle regioni a statuto ordinario un questionario finalizzato a raccogliere i dati relativi alla consistenza del personale addetto a questi servizi, ai locali utilizzati e alle dotazioni strumentali, alle dimensioni e caratteristiche dell'utenza, alle tipologie e alla quantità dei servizi offerti, alle modalità di gestione, considerando in particolare le esternalizzazioni e la gestione in forma associata, alle spese per la prestazione dei servizi e, in modo specifico, alla spesa per il personale.

Sulla base dei dati raccolti, attraverso una metodologia sostanzialmente analoga a quella utilizzata per la determinazione dei fabbisogni standard relativi alle funzioni di polizia locale, è stato determinato, per ciascuna provincia, il fabbisogno standard di riferimento, che si riferisce ai servizi di collocamento prestati dai centri per l'impiego.

Conformemente alle funzioni di polizia locale, il fabbisogno *standard* di riferimento, rapportato alla popolazione in età lavorativa (15-64 anni) residente nella provincia, permette di determinare, per ciascuna provincia, il coefficiente di riparto, vale a dire la quota della spesa complessiva relativa alla funzione in questione spettante alla provincia medesima (allegato 6 della nota metodologica).

Il terzo allegato dello schema reca una nota illustrativa di SOSE che accompagna

le note metodologiche. Nel parere espresso dalla Conferenza Stato – città e autonomie locali, peraltro, si richiede che quest'ultimo allegato sia soppresso dallo schema di decreto, osservando che esso non è stato oggetto di specifica e formale condivisione nell'ambito della Commissione tecnica paritetica.

Considerazioni di carattere generale.

Dopo aver illustrato, sia pur sinteticamente, il contenuto dello schema di decreto e degli allegati, sembrano opportune alcune considerazioni, sia di carattere generale, sia riguardanti in modo specifico le modalità di determinazione e presentazione dei fabbisogni *standard*.

In primo luogo, dallo schema di decreto e dagli allegati emerge un imponente lavoro sia di raccolta di dati sia di riflessione metodologica. Non si può, d'altra parte, fare a meno di osservare che le due funzioni di cui sono individuati i fabbisogni *standard* rappresentano una parte tutto sommato limitata della spesa relativa alle funzioni fondamentali di comuni e province. La polizia locale, sulla base dei dati SOSE, costituisce infatti il 7,87 per cento della spesa corrente dei comuni per le proprie funzioni fondamentali, come risulta dai certificati di conto consuntivo del 2009. I servizi del mercato del lavoro costituiscono una percentuale di poco superiore, l'11,49 per cento, dell'analogo aggregato per le province.

Anche in considerazione delle esigenze di revisione della spesa pubblica, occorre pervenire quanto prima a un quadro dei fabbisogni *standard* anche per le restanti funzioni, assicurando che le pur complesse attività di determinazione dei fabbisogni *standard* procedano con continuità e speditezza, nel rispetto delle scadenze previste dall'articolo 2 del decreto legislativo n. 216 del 2010, come modificato dal decreto-legge n. 216 del 2011. Ai sensi di tale articolo entro il 31 marzo 2013 devono essere determinati i fabbisogni *standard* che riguardano almeno i due terzi delle funzioni fondamentali ed entro il 2013 i

fabbisogni *standard* che riguardano tutte le funzioni fondamentali. Tali criteri entreranno poi gradualmente a regime, sostituendo il criterio della spesa storica, nel triennio successivo. È essenziale che questo calendario sia mantenuto e sarebbe auspicabile che fosse anticipato, come del resto prevede l'articolo 1-*bis* del decreto-legge n. 52 del 2012, che impone al Governo di ridefinire i tempi per l'attuazione dei fabbisogni *standard* entro il primo quadrimestre del 2013.

La continuità delle procedure in questione deve essere garantita anche in relazione ai significativi interventi normativi che nel frattempo vengono adottati. In particolare, l'articolo 19 del decreto-legge n. 95 del 2012 ha rideterminato le funzioni fondamentali dei comuni, attraverso un'individuazione che soltanto in parte coincide con quella dell'articolo 3 del decreto legislativo n. 216, che presiede alla determinazione dei fabbisogni *standard*. Per quanto riguarda, in particolare, la polizia locale, non sussistono problemi, in quanto la funzione è presente anche nella nuova classificazione, con la denominazione di « polizia municipale e polizia amministrativa locale ». Non vi è una differenza sostanziale, dato che, come precisato nella nota metodologica, la funzione di polizia locale comprende la polizia municipale, polizia commerciale e polizia amministrativa.

In altri casi, invece, le due classificazioni differiscono e la classificazione recata dal decreto-legge n. 95 presenta funzioni non considerate dal decreto legislativo n. 216. Per questo appare opportuno, e del resto risulta in linea con il dettato normativo del citato articolo 3, che la determinazione dei fabbisogni *standard* prosegua sulla base dell'elenco iniziale. Una volta completata tale attività, si provvederà a raccorderla con l'elenco definitivo delle funzioni fondamentali. In ogni caso, su materie come queste, sono da evitare ripetuti e non coordinati interventi normativi, che portano a situazioni di incertezza del diritto.

Per ragioni analoghe, è opportuno che anche le attività di determinazione dei

fabbisogni *standard* per le province proseguano secondo il programma e i tempi stabiliti e che, in corso d'opera o successivamente, i risultati ottenuti siano coordinati con il nuovo assetto delle province, in corso di elaborazione, sia per quanto concerne il riordino degli enti, sia per quanto concerne la ridefinizione delle loro funzioni.

Un'ultima considerazione di carattere generale riguarda l'ambito di applicazione della procedura di determinazione dei fabbisogni *standard*. In conformità con quanto previsto dalla legge delega n. 42 e dal decreto legislativo n. 216, tale procedura interessa soltanto comuni e province appartenenti alle regioni a statuto ordinario. Tuttavia, proprio la rilevanza delle informazioni raccolte e dei risultati ottenuti renderebbe auspicabile che, oltrepassando il dettato normativo, tale attività fosse estesa, in via concordata e consensuale, anche alle regioni a statuto speciale, in modo da poter disporre di un quadro completo riferito all'intero territorio nazionale.

Considerazioni di carattere specifico.

Prima di concludere, si ritiene opportuno svolgere anche alcune osservazioni, di carattere più specifico, attinenti al metodo e alle modalità di presentazione dei fabbisogni *standard*.

In primo luogo, sembrano condivisibili i rilievi formulati in più sedi da ANCI e IFEL che invitano a introdurre nella metodologia e nelle modalità di presentazione i correttivi necessari per dar conto delle economie di scala. Risulta infatti paradossale che, per quanto concerne la polizia locale, i migliori risultati in termine di confronto tra fabbisogno *standard* e spesa effettiva siano raggiunti dai comuni compresi nelle classi dimensionali più piccole, come emerge dalla prima parte della tabella riportata a pag. 32 della nota illustrativa SOSE. Un simile risultato dipende anche dalla scelta, che, a nostro parere, dovrebbe essere riconsiderata, di attribuire un fabbisogno *standard* anche ai

comuni, presumibilmente di piccole dimensioni, che non erogano servizi di polizia locale (ad esempio, perché tali servizi sono affidati alle forze di pubblica sicurezza) e, di conseguenza, non hanno una spesa effettiva per questa funzione.

Reputiamo, invece, come è, del resto, confermato dalla seconda parte della medesima tabella sopra richiamata, che dalla determinazione dei fabbisogni *standard* possano risultare ulteriori ragioni a sostegno delle misure, adottate in diversi provvedimenti e, da ultimo, nello stesso decreto-legge n. 95 del 2012, volte a stimolare e favorire la gestione associata di funzioni da parte dei comuni di piccole dimensioni.

In secondo luogo, non si può ritenere pienamente soddisfacente una nota metodologica che si concluda con l'indicazione, per ciascun comune e per ciascuna provincia, di un coefficiente di riparto, ma si dovrebbe disporre, altresì, per ciascun ente, dell'indicazione del fabbisogno *standard*, posto a raffronto con la spesa effettiva presa in considerazione (in questo caso, la spesa corrente come risulta dai certificati di conto consuntivo per l'anno 2009).

Si tratta di un aspetto molto rilevante, che racchiude diversi profili problematici.

In primo luogo, occorre evidenziare che il coefficiente di riparto si riferisce alla spesa complessiva relativa alla funzione in questione, piuttosto che al fondo perequativo. Ai sensi dell'articolo 11 della legge n. 42, i fabbisogni *standard* sono integralmente finanziati in parte dal fondo perequativo e in parte da tributi ed entrate proprie. La quota del fondo spettante all'ente risulta pertanto determinata in relazione non solo al fabbisogno *standard*, ma anche all'entità delle risorse proprie dell'ente, calcolate ad aliquote standardizzate.

In secondo luogo, la scelta di non rendere noto il fabbisogno *standard* può dipendere da ragioni di metodo. Ripetutamente, nelle note sottoposte all'esame della Commissione, si sottolinea come, anche in relazione alle specificità del servizio di polizia locale, il fabbisogno *standard* è determinato sulla base di coefficienti attribuiti alle variabili di contesto e sulla

base della spesa effettiva sostenuta dall'ente con riferimento all'anno 2009, piuttosto che indicare il costo efficiente rapportato ad un determinato livello quantitativo di prestazioni. Pur con queste limitazioni, anche a fini di trasparenza, dovrebbe essere reso noto, per ciascun comune e per ciascuna provincia, il fabbisogno *standard*, come risulta determinato sulla base della metodologia adottata, e dovrebbe essere possibile confrontarlo con la spesa effettivamente sostenuta dall'ente.

L'indicazione espressa del fabbisogno *standard* per ciascun ente potrebbe, infine, risultare problematica con riferimento alla clausola di invarianza finanziaria ovvero alla previsione, anch'essa recata dalla legge n. 42, di una perequazione integrale dei fabbisogni standard, in quanto il totale dei fabbisogni dei singoli enti potrebbe eccedere l'ammontare delle risorse disponibili. La difficoltà, evidentemente, non si presenta se il fabbisogno viene tradotto in un coefficiente di riparto di un fondo la cui dotazione è previamente determinata in relazione alle compatibilità di finanza pubblica.

Il problema è di grande rilievo ed eccede l'ambito di intervento dello schema di decreto all'esame della Commissione. Esso peraltro deve essere affrontato a livello di normativa primaria, senza limitare o alterare i contenuti del decreto in esame rispetto a quanto prescrive l'articolo 6 del decreto legislativo n. 216, che esplicitamente prevede l'adozione non soltanto della nota metodologica, ma anche del fabbisogno standard per ciascun comune e provincia.

Sembra, infine, opportuna una riflessione sul decreto in esame alla luce delle finalità di fondo che hanno motivato l'introduzione dei fabbisogni standard. Il fabbisogno standard si configura, secondo lo spirito e il dettato della legge delega n. 42 e del decreto legislativo n. 216, come il costo efficiente per la fornitura di un determinato servizio, in relazione alle esigenze della popolazione e del territorio. L'utilizzo, nella ripartizione dei trasferimenti perequativi, del criterio del fabbi-

sogno *standard*, in sostituzione di quello della spesa storica, deve pertanto rispondere contestualmente al principio di equità (assicurare uniformità del livello del servizio tenuto conto delle caratteristiche della popolazione e del territorio di ciascun ente) e al principio di efficienza (determinare il fabbisogno sulla base del rapporto ottimale tra *input* e *output*).

Pur con la consapevolezza delle difficoltà metodologiche e fattuali più volte segnalate negli allegati dello schema di decreto in oggetto, occorre che, nel seguito delle attività di determinazione dei fabbisogni standard, siano sviluppati, più di quanto sia stato possibile fare finora, quegli interventi che meglio corrispondono alle finalità fondamentali per le quali questo criterio è stato introdotto. Mi riferisco, in particolare, a due interventi, già prospettati nelle note al nostro esame.

In primo luogo, sarebbe bene inserire, nella determinazione del fabbisogno, valori obiettivo che premiano l'efficienza. Ad esempio, in relazione al costo del lavoro, ma anche al costo di altri *input* che intervengono nella produzione del servizio, si potrebbe assumere, anziché il dato della spesa effettivamente sostenuta, quello corrispondente alla media nazionale. Ciò si tradurrebbe in un premio per gli enti con un costo del lavoro inferiore alla media e una penalizzazione per quelli con un costo del lavoro superiore. A differenza di quanto, pur in modo motivato, si è fatto nel caso della polizia locale, è il fabbisogno standard determinato con valori obiettivo che dovrebbe essere preso come riferimento per determinare il coefficiente di riparto.

In secondo luogo, occorre sviluppare, esponendone i risultati, quella parte della metodologia che è stata costruita, con cui, in parallelo alla determinazione dei fabbisogni standard, si perviene anche alla determinazione dei livelli quantitativi standard delle prestazioni, in rapporto alle caratteristiche della popolazione e del territorio (*output standard*). In questo modo la valutazione sull'adeguatezza del finanziamento rispetto al fabbisogno *standard* può associarsi ad una valutazione del

livello quantitativo del servizio offerto, sulla base di parametri oggettivi e uniformi.

Ciò permetterà di individuare gli enti che hanno una spesa effettiva superiore al fabbisogno standard pur offrendo un livello quantitativo di servizi inferiore a quello che, sulla base del parametro standard, dovrebbero fornire; gli enti per i

quali la differenza tra la spesa e il fabbisogno *standard* dipende dal fatto che forniscono servizi in misura maggiore o minore di quella corrispondente alla domanda standard; infine, in positivo, gli enti che, pur registrando una spesa inferiore al fabbisogno standard, offrono un livello quantitativo del servizio pari o superiore a quello risultante dai parametri *standard*.