

# 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>Seguito dell'esame e rinvio</i> ) .....	124
UFFICIO DI PRESIDENZA INTEGRATO DAI RAPPRESENTANTI DEI GRUPPI .....	128

#### ATTI DEL GOVERNO

*Mercoledì 7 novembre 2012. — Presidenza del presidente Enrico LA LOGGIA. — Interviene il sottosegretario di Stato per l'economia e le finanze, Vieri Ceriani.*

#### La seduta comincia alle 9.

**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.**

*(Seguito dell'esame e rinvio).*

La Commissione prosegue l'esame dello schema di decreto all'ordine del giorno, rinviato, da ultimo, nella seduta del 6 novembre 2012.

Il Sottosegretario Vieri CERIANI presenta alla Commissione una nuova versione dell'allegato 7 della Nota metodologica concernente la determinazione dei fabbisogni *standard* relativi alle funzioni

di polizia locale dei comuni, derivante da una revisione dei coefficienti di riparto della spesa, nella quale sono state sterilizzate le variabili sotto il controllo discrezionale delle amministrazioni locali. Tale operazione è stata compiuta al fine di uniformare i criteri adottati per il calcolo dei coefficienti di riparto relativi alla polizia locale con i criteri che saranno adottati per le altre funzioni fondamentali. Ha ritenuto pertanto opportuno porre la Commissione a conoscenza di questa ulteriore elaborazione.

Il senatore Paolo FRANCO (LNP), *relatore*, invita il rappresentante del Governo a fornire una precisa indicazione delle ragioni che hanno portato alla elaborazione di una nuova versione dell'allegato 7. Chiede altresì se la revisione debba ritenersi pienamente condivisa da tutti gli organismi coinvolti nella procedura di determinazione dei fabbisogni standard. Ribadisce infine la richiesta, già avanzata nel corso della seduta di ieri, di avere da parte del rappresentante del Governo delucidazioni in merito alle questioni indicate nella relazione introduttiva, nonché nella documentazione predisposta dagli uffici della Camera.

Il Sottosegretario Vieri CERIANI precisa che, nel corso del confronto tecnico in sede di Commissione tecnica paritetica per l'attuazione del federalismo fiscale (CO-PAFF) sulla determinazione dei fabbisogni standard per le funzioni fondamentali dei comuni svoltosi nel tavolo di lavoro del 31 ottobre 2012, è emersa l'esigenza di correggere le stime dei coefficienti di riparto della spesa complessiva per le funzioni di polizia locale già consegnate al Governo e oggetto dello schema di decreto del Presidente del Consiglio dei ministri attualmente sottoposto al parere parlamentare della Commissione, nonché delle Commissioni bilancio di Camera e Senato.

In particolare, l'elemento di criticità evidenziato nella discussione, e su cui esiste la piena condivisione di SOSE e IFEL, riguarda l'opportunità di sterilizzare in fase di applicazione tutte le variabili esplicative impiegate nelle regressioni che siano in qualche misura sotto il controllo discrezionale degli amministratori locali. Tali variabili vanno incluse nella fase di stima, per evitare il problema delle « variabili omesse » e ottenere pertanto stime non distorte, ma vanno poi azzerate quando i coefficienti stimati sono impiegati per il calcolo dei coefficienti di riparto dei singoli comuni.

Questa scelta tecnica non era stata adeguatamente focalizzata e applicata nella determinazione originaria dei coefficienti di riparto per le funzioni di polizia locale, poi trasfusa nella Nota metodologica allegata allo schema di decreto del Presidente del Consiglio dei ministri.

L'esigenza di sterilizzazione riguarda due variabili esplicative:

a) personale che svolge il servizio di polizia armato (espresso in percentuale);

b) numero di giornate nell'anno con servizio notturno di polizia municipale.

È stata pertanto predisposta una nuova stesura della Nota metodologica della determinazione dei fabbisogni standard per la polizia locale, che riporta nell'allegato 7 i nuovi coefficienti di riparto calcolati

sterilizzando le due variabili esplicative sopra indicate.

Evidenzia che l'effetto quantitativo di questa modificazione è marginale nel caso della funzione di polizia locale. Tuttavia, sul piano metodologico, è importante che questa scelta tecnica sia applicata anche alla funzione di polizia locale per renderla coerente con l'approccio che si intende seguire per le altre funzioni fondamentali dei comuni. Per questa ragione, anche in relazione agli ulteriori sviluppi del lavoro di determinazione dei fabbisogni standard, ribadisce di aver ritenuto opportuno rendere nota alla Commissione questa diversa versione dell'allegato recante i coefficienti di riparto relativi alla funzione di polizia locale.

Per quanto concerne le questioni evidenziate nella relazione introduttiva predisposta dai due relatori, ritiene in primo luogo opportuno fornire alcuni chiarimenti in merito alla scelta di presentare i fabbisogni standard come coefficienti di riparto. Rileva che tale scelta deve essere posta in relazione con la situazione attuale caratterizzata da stringenti vincoli di finanza pubblica. Osserva altresì che nel bilancio dello Stato è iscritto il Fondo di riequilibrio con una dotazione che, da un lato, corrisponde ad una capacità di spesa pari alla spesa storica e, dall'altro, è soggetta a rideterminazione rispetto ai vincoli sopra richiamati.

In relazione ad uno stato delle cose come quello descritto, l'unica forma con cui i fabbisogni standard possono trovare una concreta applicazione è, almeno per il momento, quella di essere tradotti in coefficienti di riparto.

È peraltro consapevole che la scelta di presentare i fabbisogni standard come coefficienti di riparto soltanto parzialmente corrisponde al quadro delineato dalla legge n. 42 del 2009, che prevede modalità più sofisticate e complesse di perequazione, in cui il fabbisogno standard, espresso in valore monetario, dovrebbe essere inserito, insieme agli altri parametri previsti dalla legge n. 42, in una funzione tale da determinare i trasferimenti spettanti a ciascun ente con finalità

perequative, che tengano conto sia di una standardizzazione della spesa, sia di una standardizzazione delle entrate proprie. Il metodo seguito per determinare i coefficienti di riparto comporta peraltro l'individuazione, per ciascun ente, del valore monetario del fabbisogno standard. Ribadisce tuttavia che al momento soltanto il coefficiente di riparto può essere utilizzato, secondo le modalità che si riterranno più idonee, per correggere una ripartizione dei finanziamenti che attualmente si basa soltanto sul dato storico.

La piena definizione e operatività di un sistema perequativo quale quello definito dalla legge n. 42 richiede invece tempi più lunghi. Sotto questo profilo ritiene peraltro opportuno assicurare la Commissione che i lavori di determinazione dei fabbisogni standard relativi alle funzioni fondamentali di comuni e province si concluderanno, come previsto dalla normativa vigente, entro il 2013. A quel momento sarà possibile decidere, con una scelta di carattere politico, se e come procedere, nell'assegnazione delle risorse, all'applicazione dei coefficienti di riparto che risulteranno per il complesso delle funzioni fondamentali relative ai comuni e alle province.

Dichiara quindi di ritenere condivisibili le osservazioni formulate nella relazione dei due relatori e nella documentazione predisposta dagli uffici della Camera in merito ai limiti connessi alla scelta della spesa del personale per addetto come variabile ai fini della determinazione di un fabbisogno standard obiettivo di medio periodo. Segnala peraltro la complessità e il carattere sperimentale del lavoro che ha portato alla predisposizione delle note metodologiche in esame. Tale lavoro potrà essere ulteriormente sviluppato e reso più incisivo, anche sotto il profilo degli effetti di stimolo ad una maggiore efficienza, con la determinazione di un fabbisogno standard obiettivo fondato su variabili significative.

Considerazioni sostanzialmente analoghe valgono per l'ulteriore rilievo, anch'esso a suo giudizio condivisibile, per cui il coefficiente di riparto determinato sulla

base del fabbisogno standard non potrebbe essere direttamente applicato alla ripartizione delle risorse perequative, in quanto si dovrebbe contestualmente tener conto anche dell'entità delle risorse proprie di ciascun ente, calcolate ad aliquote standardizzate. In proposito osserva in primo luogo che, dal punto di vista concettuale, fabbisogno standard e valore standardizzato del gettito dei tributi propri rispondono ad esigenze differenti. Il fabbisogno standard indica infatti il livello della spesa risultante sulla base di criteri uniformi di determinazione della stessa. Il valore standardizzato del gettito dei tributi propri è connesso invece in modo più diretto ad un'esigenza di perequazione. Ritiene che, quando sarà definito a regime il sistema perequativo delineato dalla legge n. 42, l'entità dei trasferimenti spettanti a ciascun ente a valere sul fondo perequativo dovrà essere determinata, come prescrive la stessa legge n. 42, sulla base di entrambi questi parametri.

Giudica infine condivisibile anche la sollecitazione formulata dai due relatori di pervenire alla determinazione di un livello di *output* standard coerente con le caratteristiche dell'ente che risultano rilevanti rispetto all'esercizio della funzione. Ciò permetterebbe infatti di valutare per ciascun ente la spesa effettiva del fabbisogno standard alla luce del livello quantitativo dei servizi resi. Sarebbe in altre parole possibile verificare se un eventuale eccesso della spesa effettiva rispetto al fabbisogno standard dipenda da una scarsa efficienza o piuttosto da una maggiore quantità di servizi prestati che, a quel punto, l'ente, sulla base di una scelta autonoma, potrebbe finanziare mediante le entrate proprie. Ribadisce, anche in relazione a questo punto, che l'ingente lavoro finora svolto ha un carattere sperimentale e dovrà essere ulteriormente sviluppato per poter disporre di tutti gli elementi richiesti al fine di rendere operativo il sistema definito dalla legge n. 42.

Il senatore Paolo FRANCO (LNP), *relatore*, anche con riferimento alle delucidazioni fornite dal rappresentante del Go-

verno, ribadisce la richiesta, già avanzata nella seduta di mercoledì 31 ottobre, di disporre degli elementi informativi necessari per valutare quale sia l'effetto del coefficiente di riparto indicato, per ciascun ente, nella Nota metodologica, rispetto all'attuale ripartizione dei finanziamenti. È consapevole dell'entità del lavoro svolto e del fatto che si tratta di un lavoro sperimentale, suscettibile di essere ulteriormente sviluppato. Ritiene tuttavia che già in questa fase sia necessario, in primo luogo per i comuni stessi, poter valutare come la determinazione dei fabbisogni standard e del coefficiente di riparto incida sulle risorse assegnate a ciascuno di essi e quali indicazioni se ne possano trarre ai fini di una valutazione dell'efficienza con cui ciascun ente fornisce i servizi in questione. Per queste ragioni ritiene condivisibili le richieste contenute nelle osservazioni dell'ANCI, richiamate nel proprio intervento nella seduta di mercoledì scorso, con cui si sottolinea la necessità di evidenziare per ciascun ente il valore della spesa storica, il fabbisogno standard calcolato, i costi dei fattori produttivi e l'entità del loro impiego.

Il deputato Marco CAUSI (PD) condivide la valutazione per cui le note metodologiche che sono state predisposte hanno carattere sperimentale e possono essere sicuramente migliorate e sviluppate. Ritiene tuttavia inconfutabile che il lavoro svolto rappresenta un enorme progresso rispetto ad una situazione in cui, riguardo alla finanza locale, per decenni, si sono considerati soltanto i dati relativi alla spesa *pro capite* e alla dimensione demografica. Di conseguenza finora l'unica valutazione che si era capaci di formulare era la cosiddetta « curva a U », per cui i migliori livelli di efficienza si potevano individuare negli enti di medie dimensioni. Diversamente da tutto ciò, il modello sviluppato nelle note metodologiche all'esame della Commissione tiene conto di un numero elevato di variabili, connesse alla specifica natura dei servizi erogati.

Premessa tale valutazione di ordine generale, ritiene che si possano formulare

alcune specifiche osservazioni. In primo luogo si associa nel sottolineare l'esigenza, prospettata da più parti e condivisa anche dal rappresentante del Governo, di pervenire quanto prima a una determinazione dell'*output* standard che permetta di valutare la spesa dell'ente anche in relazione al livello quantitativo dei servizi offerti.

In secondo luogo rileva che il metodo elaborato non consente, per l'assenza di una unità di misura comune, di evidenziare l'impatto di ciascuna variabile sul fabbisogno standard. Ritiene invece che tale elemento informativo sia essenziale per valutare in modo comparato la diversa incidenza delle singole variabili considerate. A tal fine si potrebbe indicare l'elasticità del fabbisogno rispetto a ciascuna di tali variabili.

Rileva che, in risposta alle esigenze di informazione integrativa formulate nella relazione introduttiva e ribadite dal senatore Franco nel proprio intervento, si potrebbe confrontare il coefficiente di riparto ricavato dal fabbisogno standard ed esposto nelle note metodologiche con il coefficiente di riparto, per ciascun ente o classe di ente, relativo alla spesa complessiva effettivamente sostenuta dai comuni e dalle province per fornire i servizi relativi alle funzioni esaminate.

Segnala infine come unico elemento a suo parere insoddisfacente del lavoro sottoposto alla Commissione debba essere individuato nel fatto che il modello di regressione utilizzato mostra qualche debolezza in termini di rappresentatività complessiva delle determinanti dei fabbisogni standard. Risultano infatti piuttosto bassi i coefficienti di determinazione del modello (R<sup>2</sup>), che indicano quanta parte della variabilità complessiva del fenomeno esaminato, vale a dire dei fabbisogni di spesa, è spiegata dal modello stesso.

Enrico LA LOGGIA, *presidente*, acquisisce la nuova versione della Nota metodologica concernente la determinazione dei fabbisogni standard relativi alle funzioni di polizia locale dei comuni, (*vedi allegato al Bollettino delle Giunte e delle*

*Commissioni permanenti di mercoledì 7 novembre 2012).*

Segnala quindi al rappresentante del Governo l'esigenza per la Commissione di disporre di tempi più ampi in relazione alla documentazione fornita nella seduta odierna. Invita pertanto il Governo a confermare l'impegno a non adottare in via definitiva il decreto del Presidente del Consiglio dei ministri prima dell'espressione del parere da parte della Commissione. A tal fine dà rassicurazioni in merito al fatto che l'ufficio di Presidenza, convocato al termine della seduta, definirà i tempi di svolgimento del seguito dell'esame dello schema di decreto in modo da pervenire tempestivamente all'espressione del parere, in linea di massima entro la prossima settimana.

Il Sottosegretario Vieri CERIANI assicura che non si procederà all'adozione in via definitiva del decreto del Presidente del Consiglio dei ministri prima dell'espressione del parere della Commissione.

Enrico LA LOGGIA, *presidente*, nessun altro chiedendo di intervenire, rinvia il seguito dell'esame ad altra seduta.

**La seduta termina alle 9.25.**

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

L'ufficio di presidenza si è riunito dalle 9.25 alle 9.30.