

# 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 – note metodologiche e fabbisogni standard per ciascun comune delle regioni a statuto ordinario, relativi alle seguenti funzioni: istruzione pubblica, viabilità, trasporti, gestione del territorio e dell'ambiente, servizio di smaltimento dei rifiuti, settore sociale, asili nido. Atto n. 120 (*Seguito dell'esame, ai sensi dell'articolo 143, comma 4, del regolamento, e rinvio*) ..... 124

Schema di decreto del Presidente del Consiglio dei ministri – note metodologiche e fabbisogni standard per ciascuna provincia delle regioni a statuto ordinario, relativi alle seguenti funzioni: istruzione pubblica e gestione del territorio. Atto n. 121 (*Seguito dell'esame, ai sensi dell'articolo 143, comma 4, del regolamento, e rinvio*) ..... 125

UFFICIO DI PRESIDENZA INTEGRATO DAI RAPPRESENTANTI DEI GRUPPI ..... 127

#### ATTI DEL GOVERNO:

Schema di decreto del Presidente del Consiglio dei ministri – note metodologiche e fabbisogni standard per ciascun comune delle regioni a statuto ordinario, relativi alle seguenti funzioni: istruzione pubblica, viabilità, trasporti, gestione del territorio e dell'ambiente, servizio di smaltimento dei rifiuti, settore sociale, asili nido. Atto n. 120 (*Seguito dell'esame, ai sensi dell'articolo 143, comma 4, del regolamento, e rinvio*) ..... 127

ALLEGATO 1 (*Proposta di parere dei relatori*) ..... 129

Schema di decreto del Presidente del Consiglio dei ministri – note metodologiche e fabbisogni standard per ciascuna provincia delle regioni a statuto ordinario, relativi alle seguenti funzioni: istruzione pubblica e gestione del territorio. Atto n. 121 (*Seguito dell'esame, ai sensi dell'articolo 143, comma 4, del regolamento, e rinvio*) ..... 128

ALLEGATO 2 (*Proposta di parere dei relatori*) ..... 133

#### ATTI DEL GOVERNO

*Mercoledì 10 dicembre 2014. — Presidenza del presidente Giancarlo GIORGETTI.*

#### La seduta comincia alle 8.10.

Schema di decreto del Presidente del Consiglio dei ministri – note metodologiche e fabbisogni standard per ciascun comune delle regioni a statuto ordinario, relativi alle seguenti funzioni: istruzione pubblica, viabilità, trasporti, gestione del territorio e dell'am-

biente, servizio di smaltimento dei rifiuti, settore sociale, asili nido.

**Atto n. 120.**

*(Seguito dell'esame, ai sensi dell'articolo 143, comma 4, del regolamento, e rinvio).*

La Commissione prosegue l'esame dello schema di decreto all'ordine del giorno, rinviato, da ultimo, nella seduta del 4 dicembre 2014.

Giancarlo GIORGETTI, *presidente*, invita i relatori a fare il punto sull'elaborazione dello schema di parere che dovrà

essere reso, al più tardi, entro la prossima settimana.

La senatrice Maria Cecilia GUERRA (PD), *relatrice*, fa presente che, insieme al relatore D'Incà, sta procedendo all'elaborazione di una proposta di parere, con valutazioni convergenti. Conta pertanto di presentare un'unica proposta, sebbene si tratti di un lavoro non facile che è diretto a inserire le valutazioni sulle note metodologiche dei fabbisogni standard nel quadro istituzionale in corso di cambiamento. In particolare, si tratta di considerare l'evoluzione che sta subendo l'ente provincia e il mutamento delle funzioni dei comuni, unitamente al relativo finanziamento.

I temi che potranno essere affrontati nel parere riguardano, tra l'altro, il ruolo della decisione politica su questioni che assumono un rilievo non esclusivamente tecnico; si riferisce, ad esempio, alla scelta di sterilizzare alcune variabili che incidono sulla determinazione dei fabbisogni standard o alla scelta di considerare altre variabili quali obiettivi prefissati da raggiungere.

Richiama quindi le scelte adottate dalle note metodologiche con riguardo al fattore territoriale, al costo del personale e ai servizi non esercitati da taluni enti. Occorrerà poi valutare la costruzione di un vero e proprio sistema perequativo e la transizione dall'attuale Fondo di solidarietà. È evidente che tutto questo presuppone un chiarimento in ordine alla direzione che si intende seguire.

Sono, inoltre, da considerare ulteriori aspetti, quali l'adozione di indicatori di sintesi che permettano di semplificare la lettura dei dati, anche in vista del loro aggiornamento.

Infine, occorrerà valutare in quale modo sia possibile estendere l'ambito di applicazione delle procedure concernenti i fabbisogni standard anche ai comuni e alle province appartenenti ai territori delle regioni a statuto speciale.

Ulteriore aspetto rilevante è costituito dall'adeguamento cui potranno essere sottoposti i fabbisogni standard alla luce della diversa distribuzione delle funzioni tra gli enti territoriali.

Il deputato Federico D'INCÀ (M5S), *relatore*, concorda con i rilievi della relatrice Guerra, cui riconosce un'elevatissima competenza in materia. Occorre preliminarmente capire quali siano le intenzioni del Governo con riguardo all'utilizzazione dei dati concernenti i fabbisogni standard e all'assegnazione del 20 per cento del Fondo di solidarietà sulla base di tali fabbisogni.

Auspica un corretto impiego delle risorse finanziarie, come pure la tempestiva individuazione dei livelli essenziali delle prestazioni che debbono essere assicurati su tutto il territorio nazionale (LEP). È necessario procedere al completamento del quadro istituzionale di riferimento. Ribadisce, quindi, la necessità che il Governo fornisca chiare indicazioni sulla direzione che vuole intraprendere. Il presidente della Commissione potrà rappresentare tale esigenza.

Giancarlo GIORGETTI, *presidente*, avverte che il Sottosegretario Zanetti ha fatto presente di non essere in grado di prendere parte all'odierna riunione.

Nessun altro chiedendo di intervenire, rinvia il seguito dell'esame ad altra seduta.

**Schema di decreto del Presidente del Consiglio dei ministri – note metodologiche e fabbisogni standard per ciascuna provincia delle regioni a statuto ordinario, relativi alle seguenti funzioni: istruzione pubblica e gestione del territorio.**

**Atto n. 121.**

*(Seguito dell'esame, ai sensi dell'articolo 143, comma 4, del regolamento, e rinvio).*

La Commissione prosegue l'esame dello schema di decreto all'ordine del giorno, rinviato, da ultimo, nella seduta del 4 dicembre 2014.

Giancarlo GIORGETTI, *presidente*, invita i relatori a fare il punto sull'elaborazione dello schema di parere che dovrà essere reso, al più tardi, entro la prossima settimana.

Il senatore Vincenzo GIBIINO (FI-PdL), *relatore*, si associa ai rilievi già svolti con riguardo allo schema di decreto concernente i fabbisogni standard dei comuni. Il tema risulta ancor più complicato per le

province, per le quali non è dato sapere quale sia il loro destino, se e quando saranno soppresse e quali saranno gli enti chiamati a rilevare le relative funzioni.

Nello schema di parere in corso di elaborazione dovrà essere richiamato il tema dell'estensione alle regioni a statuto speciale del processo concernente i fabbisogni standard. Richiama, in particolare, l'esperienza della Regione siciliana, per la quale è tuttora in corso il dibattito sull'applicazione degli articoli 36 e 37 dello Statuto, concernenti le modalità specifiche di finanziamento della regione e, in particolare, l'attribuzione del gettito prodotto sul territorio, anche laddove sia stato prodotto da imprese aventi alcuni stabilimenti nella regione e sede legale al di fuori della regione medesima.

Nel parere dovranno, inoltre, essere messi in evidenza ulteriori aspetti. In primo luogo, occorrerà indicare in quale modo il riassetto delle province tuttora in corso – oltre alla prospettiva di una loro definitiva soppressione nell'ambito della complessiva riforma della parte seconda della Costituzione – condizioni la determinazione dei fabbisogni standard. L'attribuzione delle funzioni a diversi livelli di governo incide in misura significativa, infatti, sulla stessa entità della spesa e sulla determinazione dei fabbisogni standard.

Dovrà poi essere sottolineata la necessità di individuare anche livelli quantitativi standard dei servizi, in modo da poter fornire, per ciascun ente, gli elementi informativi che permettano di confrontare il livello del servizio effettivamente offerto con l'*output* standard. Inoltre dovrà essere indicata la necessità di verificare che i calcoli effettuati dallo schema di decreto partendo dai dati del 2010 siano costantemente aggiornati, tenendo conto, tra l'altro, dei successivi, molteplici interventi sulle finanze degli enti locali.

Tra le osservazioni dovrebbe essere indicata l'esigenza che il Governo chiarisca le modalità di aggiornamento dei fabbisogni standard alla luce dell'attuazione in corso della legge n. 56 del 2014 e del processo di revisione costituzionale, anche con riguardo: alla diversa attribuzione

delle funzioni provinciali e al loro finanziamento; al finanziamento e ai fabbisogni standard degli enti assegnatari delle nuove funzioni e alla continuità delle funzioni medesime; all'efficienza dei servizi.

Il deputato Roger DE MENECH (PD) chiede di potere disporre della proposta di parere, sottolineando, peraltro, che pare mancare qualche ingranaggio nella costruzione dei fabbisogni standard. Rileva che sembra a rischio l'esercizio delle funzioni fondamentali delle province. Occorrerebbe stabilire quale sia il livello minimo che le province sono chiamate a garantire nei confronti dei cittadini.

Rileva inoltre che sarebbe necessario disporre di un monitoraggio concernente l'esercizio di talune funzioni nelle Regioni a statuto speciale, ad esempio con riguardo alla manutenzione delle strade e all'istruzione. Sarebbe in tal modo più agevole valutare l'incidenza sui costi di talune realtà, ad esempio nei territori di montagna, che sono senz'altro zone maggiormente disagiate. Spetterà poi alla politica individuare i livelli minimi dei servizi che devono essere assicurati: si tratta, infatti, di un elemento che non può essere rapportato esclusivamente alle disponibilità finanziarie dell'ente.

È inoltre necessario aggiornare i dati del 2010 alla situazione odierna. Sottolinea che il ricorso ai tagli lineari non risulta più sopportabile dagli enti e che occorre assicurare una coerenza complessiva rispetto alla nuova articolazione dell'ordinamento. Il parere che la Commissione esprimerà dovrebbe indicare chiaramente tali linee e farsi carico di un elemento centrale: il costo dei servizi, necessario per assicurarne l'efficienza.

Il senatore Stefano COLLINA (PD) invita a non confondere l'attuale transizione istituzionale con le note metodologiche in esame e ricorda che, a seguito dei tagli operati, solo quattro province si sono trovate in una situazione di dissesto finanziario. Rileva peraltro che non è dato riscontrare un automatismo che consenta di gestire il passaggio di funzioni e relativi

costi dalle province ad altri enti, sì da evitare il dissesto di un maggior numero di amministrazioni. Occorre pertanto distinguere i vari aspetti della fase in atto. Le note metodologiche all'esame della Commissione non sembrano essere lo strumento più appropriato da utilizzare per incidere sulla transizione in essere.

La senatrice Magda Angela ZANONI richiama l'attenzione sulla richiesta, da lei già avanzata, di potere disporre dei dati relativi ai costi determinati dal processo di individuazione dei fabbisogni standard.

Giancarlo GIORGETTI, *presidente*, precisa di avere già scritto al Ministro dell'economia e delle finanze per potere acquisire i dati richiesti dalla senatrice Zanoni.

Nessun altro chiedendo di intervenire, rinvia il seguito dell'esame ad altra seduta.

#### **La seduta termina alle 8.35.**

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

L'ufficio di presidenza si è riunito dalle 8.35 alle 8.40.

#### **ATTI DEL GOVERNO**

*Mercoledì 10 dicembre 2014. — Presidenza del presidente Giancarlo GIORGETTI.*

#### **La seduta comincia alle 19.20.**

**Schema di decreto del Presidente del Consiglio dei ministri – note metodologiche e fabbisogni standard per ciascun comune delle regioni a statuto ordinario, relativi alle seguenti funzioni: istruzione pubblica, viabilità, trasporti, gestione del territorio e dell'ambiente, servizio di smaltimento dei rifiuti, settore sociale, asili nido.**

**Atto n. 120.**

*(Seguito dell'esame, ai sensi dell'articolo 143, comma 4, del regolamento, e rinvio).*

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

Giancarlo GIORGETTI, *presidente*, ricorda che la Commissione è stata convocata questa sera affinché i relatori potessero presentare le proprie proposte di parere e gli altri componenti della Commissione potessero avere un congruo termine per valutarne i contenuti.

La senatrice Maria Cecilia GUERRA (PD), *relatrice*, presenta una proposta di parere relativa all'atto n. 120, sui fabbisogni standard dei comuni (*vedi allegato 1*) predisposta d'intesa con il relatore D'Incà; d'intesa con il relatore Gibiino ha inoltre predisposto una proposta di parere sull'atto n. 121, sui fabbisogni standard delle province.

Le due proposte di parere sono ispirate ai principi illustrati nel corso della riunione di questa mattina.

Entrambe riconoscono il rilievo dei fabbisogni standard. Per quanto riguarda le province sussistono alcune questioni legate al quadro istituzionale in mutamento e, in particolare per i comuni, manca un quadro complessivo circa il funzionamento del meccanismo perequativo, specialmente in assenza delle capacità fiscali. Occorre pertanto completare le caselle mancanti del sistema, tra cui i livelli essenziali delle prestazioni e gli obiettivi di servizio.

Il nocciolo delle proposte di parere è tuttavia costituito dai rilievi concernenti direttamente le note metodologiche. Sono pertanto evidenziate alcune esigenze di chiarimento sul metodo seguito. In particolare sono indicati gli snodi sui quali occorre una scelta da parte del decisore politico, in quanto tali snodi non possono essere risolti esclusivamente in sede tecnica.

Giancarlo GIORGETTI, *presidente*, ricorda che i relatori hanno avuto un primo

confronto con il Governo. Nella prossima seduta, il Governo potrà rappresentare la propria posizione davanti alla Commissione sulle diverse questioni poste.

Avverte che il termine per la presentazione di proposte modificative o alternative alla proposta di parere presentata dai relatori è fissato per lunedì 15 dicembre 2014, alle ore 19.

Nessun altro chiedendo di intervenire, rinvia il seguito dell'esame ad altra seduta.

**Schema di decreto del Presidente del Consiglio dei ministri – note metodologiche e fabbisogni standard per ciascuna provincia delle regioni a statuto ordinario, relativi alle seguenti funzioni: istruzione pubblica e gestione del territorio.**

**Atto n. 121.**

*(Seguito dell'esame, ai sensi dell'articolo 143, comma 4, del regolamento, e rinvio).*

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

La senatrice Maria Cecilia GUERRA (PD), *relatrice*, presenta una proposta di parere relativa all'atto n. 121, sui fabbisogni standard delle province (*vedi allegato 2*), predisposta d'intesa con il relatore Gibiino.

Giancarlo GIORGETTI, *presidente*, ricorda che, come già per la precedente proposta di parere, eventuali proposte modificative o alternative potranno essere presentate entro le ore 19 di lunedì 15 dicembre 2014.

**La seduta termina alle 19.30.**

## ALLEGATO 1

**Schema di decreto del Presidente del Consiglio dei ministri – note metodologiche e fabbisogni standard per ciascun comune delle regioni a statuto ordinario, relativi alle seguenti funzioni: istruzione pubblica, viabilità, trasporti, gestione del territorio e dell’ambiente, servizio di smaltimento dei rifiuti, settore sociale, asili nido. Atto n. 120.**

**PROPOSTA DI PARERE DEI RELATORI**

La Commissione parlamentare per l’attuazione del federalismo fiscale,

esaminato lo schema di decreto del Presidente del Consiglio dei ministri recante adozione delle note metodologiche e dei fabbisogni standard per ciascun comune delle regioni a statuto ordinario, relativi alle funzioni: di istruzione pubblica; nel campo della viabilità; nel campo dei trasporti, riguardanti la gestione del territorio e dell’ambiente, al netto del servizio di servizio di smaltimento dei rifiuti; del servizio di smaltimento dei rifiuti; nel settore sociale, al netto del servizio degli asili nido; del servizio degli asili nido (atto n. 120);

considerati gli esiti delle audizioni dei rappresentanti della società S.O.S.E. – Soluzioni per il Sistema Economico S.p.A. e dell’Istituto per la finanza e l’economia locale (IFEL) svolta il 2 ottobre 2014, del sottosegretario di Stato all’economia e alle finanze Enrico Zanetti svolta il 13 novembre 2014, del professor Gilberto Turati svolta il 3 dicembre 2014, e del professor Ernesto Longobardi, componente della Commissione tecnica paritetica per l’attuazione del federalismo fiscale (COPAFF) svolta il 4 dicembre 2014;

premesso che:

la predisposizione dei questionari utilizzati per le diverse funzioni fondamentali e la conseguente raccolta di dati, nonché la predisposizione di modelli di analisi e interpretazione degli stessi, rap-

presenta un avanzamento di grande rilievo nella conoscenza delle caratteristiche della spesa degli enti comunali e in particolare dei fattori di domanda di costo e di contesto che concorrono a determinarla, che deve essere affinato e potenziato e che deve essere esteso anche ad altri comparti della Pubblica amministrazione;

è indispensabile valorizzare al meglio il lavoro che è stato compiuto e di cui danno conto le note metodologiche, tenendo al contempo conto di alcuni nodi critici non ancora compiutamente risolti;

per gran parte delle funzioni (o sotto funzioni) di spesa il fabbisogno standard di ciascun ente è stato stimato considerando tra le variabili esplicative i prezzi degli *input*, il contesto di offerta e di domanda, il reddito, ma non l’*output* effettivamente fornito. Solo per due funzioni, asili nido e servizi per l’istruzione (che rappresentano circa il 18 per cento della spesa corrente dei comuni) è stato infatti possibile disporre di dati di *output*, identificabili e misurabili, ed « esogeni » rispetto alle scelte discrezionali dell’ente comunale e stimare quindi una funzione di costo;

l’assenza di funzioni di costo inibisce l’utilizzo dei fabbisogni calcolati per effettuare analisi di efficienza relativa tra i diversi comuni. In particolare il confronto fra la spesa corrente di un comune e il fabbisogno standard calcolato per quello stesso comune secondo le indica-

zioni delle note metodologiche non può fornire indicazioni significative circa il suo livello di efficienza nella fornitura dei servizi pubblici perché il livello storico della spesa potrebbe superare il fabbisogno sia come effetto di fattori esogeni, quali calamità naturali, sia come risultato di una scelta dell'amministrazione municipale di offrire prestazioni in quantità o qualità superiore rispetto a quella implicita nella spesa stimata ai fini della costruzione dei fabbisogni standard;

né la legge n. 42 del 2009 né il decreto legislativo n. 216 del 2010 hanno compiuto una scelta chiara a favore di un approccio *top down* o *bottom up* nella determinazione dei fabbisogni standard. Da come emerge nelle note metodologiche, anche in ragione del vincolo di invarianza delle risorse, i fabbisogni standard sono stati individuati come criteri di riparto di una spesa esogeneamente definita, secondo un approccio *top down*, senza che sia stabilita alcuna relazione con i livelli essenziali delle prestazioni né con gli obiettivi di servizio di cui alla legge n. 42 del 2009, nonché al decreto legislativo n. 216 del 2010, alla cui determinazione non si è infatti proceduto. Ciò lascia irrisolto il problema della valutazione dell'adeguatezza delle fonti di finanziamento riconosciute agli enti comunali rispetto alle funzioni fondamentali che sono chiamati a svolgere. Al tempo stesso, come sottolineato nelle note metodologiche, solo la valutazione di funzioni di costo permetterebbe di ottenere una quantificazione diretta dell'impatto esercitato dagli output sul fabbisogno e quindi di calibrare il livello del fabbisogno in base ai livelli essenziali delle prestazioni una volta che questi siano stati definiti;

il ricorso a funzioni di spesa che fanno riferimento a un criterio di bisogno definito a prescindere dall'effettiva offerta dei servizi ha indotto S.O.S.E. a riconoscerli nel fabbisogno anche dei comuni in cui il servizio non è presente. Questo può però determinare una forte redistribuzione a favore dei comuni meno attivi nell'offerta dei servizi, senza tradursi in

un miglioramento dell'offerta a favore dei cittadini, non essendoci come noto né un vincolo di destinazione, né un monitoraggio conseguente a una definizione di obiettivi di servizio o di livelli essenziali;

il quadro di « federalismo fiscale » delineato con la legge n. 42 del 2009, entro cui il calcolo dei fabbisogni e dei costi standard era saldamente incardinato, ha perso la nitidezza iniziale. In particolare non è chiaro come esso debba e possa essere ridisegnato alla luce del susseguirsi di provvedimenti di consolidamento delle finanze pubbliche che hanno modificato in modo rilevante il quadro delle risorse a disposizione degli enti decentrati, nonché delle modifiche istituzionali che hanno portato ad un quadro ancora non assestato per quanto riguarda sia la definizione delle funzioni che il disegno del finanziamento tramite entrate proprie, in relazione al quale restano ancora da specificare i gradi di autonomia degli enti decentrati, e ancora infine delle recenti proposte di revisione costituzionale;

manca in particolare una visione assestata del sistema perequativo delle finanze comunali, che serva da guida all'utilizzo dei fabbisogni standard. I numerosi interventi che hanno interessato la fiscalità municipale e in particolare le decisioni ondivaghe circa il ruolo e le caratteristiche del prelievo immobiliare hanno determinato la necessità di utilizzare il fondo di perequazione come fondo di compensazione, al fine di non alterare in misura significativa l'ammontare delle risorse a disposizione degli enti comunali e la loro distribuzione fra di essi. In particolare, non è chiaro se e in quali tempi il disegno perequativo della legge n. 42 del 2009 verrà attuato;

la mancata definizione delle capacità fiscali standard priva il sistema perequativo di uno strumento assolutamente necessario all'impiego stesso dei fabbisogni standard, secondo quanto previsto dall'articolo 13 della legge n. 42 del 2009;

il processo di determinazione dei fabbisogni presenta alcuni punti critici

sotto il profilo sia tecnico sia della discrezionalità di alcune scelte compiute in sede di elaborazione, ma va nel complesso sostenuto; maggiore preoccupazione deriva invece dalle modalità di utilizzo di questi fabbisogni in un contesto in cui il quadro della finanza comunale nonché delle funzioni attribuite ai comuni è in forte trasformazione e ben lungi dall'essere assetato;

occorre che il Governo chiarisca in generale le modalità con cui intende utilizzare i fabbisogni standard individuati sulla base delle note metodologiche nella definizione dei meccanismi di perequazione a favore di ciascun comune, nella fase transitoria, specificando come intenda combinare il ruolo di compensazione con quello di perequazione attribuito al fondo di solidarietà comunale;

occorre inoltre che il Governo chiarisca se e in quale misura intenda a regime, dare seguito alla previsione per cui i trasferimenti perequativi devono essere determinati « sulla base di un indicatore di fabbisogno finanziario calcolato come differenza tra il valore standardizzato della spesa corrente al netto degli interessi e il valore standardizzato del gettito dei tributi ed entrate proprie di applicazione generale »;

occorre poi che il Governo chiarisca se intende procedere alla determinazione di obiettivi di servizio e successivamente dei livelli essenziali delle prestazioni per le funzioni che li implicano, e a un conseguente monitoraggio della loro realizzazione,

esprime

#### PARERE FAVOREVOLE

*con le seguenti condizioni:*

individuati il Governo gli strumenti più idonei affinché:

1) siano introdotti i fabbisogni standard per tappe successive, unitamente a un monitoraggio costante degli effetti del loro impiego;

2) sia adeguata la determinazione dei fabbisogni standard e il loro monitoraggio alle significative modifiche normative intervenute con particolare riferimento alla nuova definizione delle funzioni fondamentali dei comuni, introdotta dall'articolo 19 del decreto-legge n. 95 del 2012, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 135 del 2012, e al riordino delle province operato dalla legge n. 56 del 2014 e dai successivi decreti attuativi e alla ripartizione delle competenze fra queste e gli altri enti decentrati; in particolare siano rese flessibili le modalità di adeguamento della mappatura dei fabbisogni standard al mutato contesto normativo;

3) siano adottate come già suggerito da questa Commissione da ultimo nel parere del 23 dicembre 2013 (relativo all'atto n. 41, concernente i fabbisogni standard relativi alle funzioni generali di amministrazione, funzione e controllo), le opportune iniziative per verificare la possibilità di estendere, in via concordata e consensuale, l'ambito di applicazione delle procedure di determinazione dei fabbisogni standard anche ai comuni appartenenti ai territori delle regioni a statuto speciale e delle province autonome;

*e con le seguenti osservazioni:*

a) chiarisca il Governo le note metodologiche sui seguenti aspetti:

nel caso di servizi esternalizzati, va chiarito: 1) se la spesa considerata è al netto o al lordo della quota di compartecipazione da parte dell'utente; 2) se e come vengono considerati i costi degli input dei soggetti « esterni » che offrono tali servizi;

se esistono valutazioni circa i possibili effetti di distorsione dei fabbisogni legati alla forte eterogeneità dei servizi ricompresi nella medesima funzione fondamentale, a cui corrispondano mix degli input molto diversi;

b) chiarisca il Governo, sotto il profilo metodologico, la discrepanza a volte molto significativa che si verifica fra la spesa sociale che emerge dal calcolo dei

fabbisogni proposto e quella che discende per ogni singolo comune dalla rilevazione sui servizi sociali dei comuni effettuata dall'Istat. Sia inoltre chiarito perché si è scelto di non utilizzare questa importante fonte informativa, analogamente a quanto si è invece fatto con riferimento ai certificati dei conti consuntivi;

c) la scelta su quali variabili ricomprendere nel vettore X (variabili che possono essere utilizzate sia nella fase di costruzione sia nella fase di applicazione del modello dei fabbisogni standard) e variabili ricomprese nel vettore Z, che vengono sterilizzate nella seconda delle fasi citate, dovrebbe essere compiuta dal decisore politico, a cui dovrebbero quindi essere proposte stime con formulazioni alternative. Ci si riferisce in particolare alla sterilizzazione dell'influenza della collocazione territoriale dell'ente che, quando significativa nella stima, potrebbe cogliere indirettamente elementi di spiegazione di variabilità delle osservazioni che la specificazione del modello non è riuscita a evidenziare;

d) allo stesso modo al decisore politico dovrebbe essere lasciata la determinazione delle variabili obiettivo del vettore W a cui vengono assegnati valori predefiniti in fase di stima del fabbisogno. Si pensi ad esempio al costo del personale che, come indicato dalle note metodologiche, costituisce un fattore non facilmente modificabile dall'ente nel breve periodo, che viene invece considerata una variabile sotto il suo controllo nel momento in cui viene posta come variabile obiettivo;

e) sia lasciata al decisore politico la scelta circa il riconoscimento di fabbisogni valutati con funzioni di spesa, o viceversa di esclusione di fabbisogni stimati con funzioni di costo di servizi non offerti dall'ente;

f) sia precisato nelle note metodologiche se le stime, operate sulla base dei più recenti dati storici disponibili, mantengano la loro validità anche a seguito degli interventi di riduzione delle risorse a disposizione dei comuni e di revisione degli obiettivi del patto di stabilità interno che si sono succeduti successivamente all'anno 2010, adottato come esercizio di riferimento dei dati di base utilizzati;

g) in particolare, valuti il Governo l'opportunità di richiedere, già in sede di prima applicazione, l'aggiornamento dei fabbisogni per quanto riguarda almeno le variabili di contesto desumibili da fonti ufficiali. Indicatori quali il disagio sociale, in ragione della crisi, o la classificazione sismica rivista, a seguito dei terremoti che hanno nel frattempo colpito parte del Paese, rendono infatti questi dati riferiti al 2010 poco affidabili;

h) più in generale nell'aggiornamento dei dati dovrebbe essere il più possibile esteso il periodo di riferimento al fine di evitare le distorsioni tipiche di un'analisi puntuale, riferita cioè a un singolo anno;

i) le note metodologiche dovrebbero fornire indicatori di sintesi che permettano di semplificare la lettura dei dati e che possano essere di guida anche ad un più snello processo di raccolta degli stessi per il processo di aggiornamento;

l) siano impiegati i fabbisogni standard elaborati anche a fine di *benchmarking*, per stimolare la produzione efficiente di servizi da parte degli enti comunali e per favorire inoltre un miglioramento delle procedure di costruzione dei fabbisogni stessi, valorizzando le incongruenze che eventualmente emergano a livello di singoli comuni anche in ragione di errori compiuti nella trasmissione dei dati.

## ALLEGATO 2

**Schema di decreto del Presidente del Consiglio dei ministri – note metodologiche e fabbisogni standard per ciascuna provincia delle regioni a statuto ordinario, relativi alle seguenti funzioni: istruzione pubblica e gestione del territorio (Atto n. 121).**

**PROPOSTA DI PARERE DEI RELATORI**

La Commissione parlamentare per l'attuazione del federalismo fiscale,

esaminato lo schema di decreto del Presidente del Consiglio dei ministri recante adozione delle note metodologiche e dei fabbisogni standard per ciascuna provincia relativi alle funzioni di istruzione pubblica e alle funzioni di gestione del territorio (atto n. 121);

considerati gli esiti delle audizioni dei rappresentanti della società SO.S.E. – Soluzioni per il Sistema Economico S.p.A. e dell'Istituto per la finanza e l'economia locale (IFEL) svolta il 2 ottobre 2014, del sottosegretario di Stato all'economia e alle finanze Enrico Zanetti svolta il 13 novembre 2014, del professor Gilberto Turati svolta il 3 dicembre 2014 e del professor Ernesto Lomgobardi, componente della Commissione tecnica paritetica per l'attuazione del federalismo fiscale (COPAFF), svolta il 4 dicembre 2014;

premesso che:

va riconosciuto l'impegnativo lavoro sia di raccolta di dati di carattere finanziario e strutturale relativi agli enti locali interessati, sia di riflessione finalizzata ad individuare la metodologia più appropriata per la determinazione dei fabbisogni standard; impegnativo lavoro già rilevato in occasione del parere espresso dalla Commissione sullo schema di decreto del Presidente del Consiglio dei ministri recante adozione della nota metodologica e del fabbisogno standard relativi per

ciascun comune e provincia relativi alle funzioni generali di amministrazione, gestione e controllo (atto n. 41);

i fabbisogni standard, nell'impianto della legge n. 42 del 2009 e in generale nell'attuazione dell'articolo 119 della Costituzione, sono diretti a rispondere insieme al principio dell'equità (assicurare un livello di servizio uniforme in rapporto alle caratteristiche dei singoli enti) e al principio dell'efficienza (stimolare il raggiungimento di un rapporto ottimale tra *input* e *output*), e segnatamente non debbono frustrare l'effettiva e potenziale autonomia di entrata di ciascun ente; i fabbisogni standard anzi debbono costituire un fattore di stimolo e miglioramento per il reperimento e l'utilizzazione delle risorse da parte di ciascun ente;

i fabbisogni standard rappresentano pertanto un parametro rilevante per una ottimale utilizzazione delle risorse finanziarie dirette all'erogazione dei servizi e per una complessiva riconsiderazione della spesa pubblica;

rilevato peraltro che i fabbisogni standard, come emerge dalle note metodologiche che è stato finora possibile realizzare, non possono offrire indicazioni esaurienti sui livelli dei servizi erogati e sull'efficienza degli enti;

né la legge n. 42 del 2009 né il decreto legislativo n. 216 del 2010 hanno compiuto una scelta chiara a favore di un approccio *top down* o *bottom up* nella determinazione dei fabbisogni standard.

Da come emerge nelle note metodologiche, anche in ragione del vincolo di invarianza delle risorse, i fabbisogni standard sono stati individuati come criteri di riparto di una spesa esogeneamente definita, secondo un approccio *top down*, senza che sia stabilita alcuna relazione con i livelli essenziali delle prestazioni né con gli obiettivi di servizio di cui alla legge n. 42 del 2009, nonché al decreto legislativo n. 216 del 2010, alla cui determinazione non si è infatti proceduto. Ciò lascia irrisolto il problema della valutazione dell'adeguatezza delle fonti di finanziamento riconosciute agli enti rispetto alle funzioni fondamentali che sono chiamati a svolgere. Al tempo stesso, come sottolineato nelle note metodologiche, solo la valutazione di funzioni di costo permetterebbe di ottenere una quantificazione diretta dell'impatto esercitato dagli output sul fabbisogno e quindi di calibrare il livello del fabbisogno in base ai livelli essenziali delle prestazioni una volta che questi siano stati definiti;

il quadro di « federalismo fiscale » delineato con la legge n. 42 del 2009, entro cui il calcolo dei fabbisogni e dei costi standard era saldamente incardinato, ha perso la nitidezza iniziale. In particolare non è chiaro come esso debba e possa essere ridisegnato alla luce del susseguirsi di provvedimenti di consolidamento delle finanze pubbliche che hanno modificato in modo rilevante il quadro delle risorse a disposizione degli enti decentrati, nonché delle modifiche istituzionali che hanno portato ad un quadro ancora non assestato per quanto riguarda sia la definizione delle funzioni che il disegno del finanziamento tramite entrate proprie, in relazione al quale restano ancora da specificare i gradi di autonomia degli enti decentrati, e ancora infine delle recenti proposte di revisione costituzionale;

evidenziata la necessità di raccordare il processo di determinazione dei fabbisogni standard con le modifiche in corso relative all'assetto e alle funzioni degli enti locali;

considerato in particolare che occorre valutare in quale modo il riassetto

delle province tuttora in corso – oltre alla prospettiva di una loro definitiva soppressione nell'ambito della complessiva riforma della parte seconda della Costituzione – condizioni la determinazione dei fabbisogni standard. L'attribuzione delle funzioni a diversi livelli di governo incide in misura significativa, infatti, sulla stessa entità della spesa e sulla determinazione dei fabbisogni standard;

considerato che risulta utile prevedere, nella determinazione dei fabbisogni standard, modalità che consentano di valorizzare gli enti più efficienti;

considerato che è necessario individuare anche livelli quantitativi standard dei servizi, in modo da poter fornire, per ciascun ente, gli elementi informativi che permettano di confrontare il livello del servizio effettivamente offerto con l'*output* standard;

rilevato che è altresì necessario verificare che i calcoli effettuati dallo schema di decreto partendo dai dati del 2010 siano costantemente aggiornati, tenendo conto tra l'altro dei successivi, molteplici interventi sulle finanze degli enti locali,

esprime

#### PARERE FAVOREVOLE

con le seguenti condizioni:

individuati il Governo gli strumenti più idonei affinché:

1) siano introdotti i fabbisogni standard per tappe successive, unitamente a un monitoraggio costante degli effetti del loro impiego;

2) siano adottate, come già suggerito da questa Commissione da ultimo nel parere del 23 dicembre 2013 (relativo all'atto n. 41, concernente i fabbisogni standard relativi alle funzioni generali di amministrazione, funzione e controllo), le opportune iniziative per verificare la possibilità di estendere, in via concordata e consensuale, l'ambito di applicazione delle procedure di determinazione dei fabbisogni stan-

dard anche alle province appartenenti ai territori delle regioni a statuto speciale;

e con le seguenti osservazioni:

a) chiarisca il Governo le modalità di aggiornamento dei fabbisogni standard, alla luce dell'attuazione in corso della legge n. 56 del 2014 e del processo di revisione costituzionale;

b) precisi in particolare il Governo, anche in base a quanto previsto dall'articolo 1, comma 97, della legge n. 56 del 2014:

1. in quale modo e con quali tempi intenda aggiornare i fabbisogni standard delle province alla luce della eventuale, diversa attribuzione di una o più funzioni provinciali ad altri enti;

2. in quale modo intenda modificare l'attuale sistema di finanziamento delle province;

3. in quale modo intenda modificare il sistema di finanziamento e la determinazione dei fabbisogni standard degli enti assegnatari delle nuove funzioni;

4. in quale modo intenda promuovere e garantire la continuità delle funzioni svolte dagli enti e l'efficienza dei servizi;

c) chiarisca il Governo le note metodologiche sui seguenti aspetti:

nel caso di servizi esternalizzati, va chiarito: 1) se la spesa considerata è al netto o al lordo della quota di compartecipazione da parte dell'utente; 2) se e come vengono considerati i costi degli input dei soggetti « esterni » che offrono tali servizi;

se esistono valutazioni circa i possibili effetti di distorsione dei fabbisogni legati alla forte eterogeneità dei servizi ricompresi nella medesima funzione fondamentale, a cui corrispondano *mix* degli *input* molto diversi;

d) la scelta su quali variabili ricomprendere nel vettore X (variabili che possono essere utilizzate sia nella fase di

costruzione sia nella fase di applicazione del modello dei fabbisogni standard) e variabili ricomprese nel vettore Z, che vengono sterilizzate nella seconda delle fasi citate, dovrebbe essere compiuta dal decisore politico, a cui dovrebbero quindi essere proposte stime con formulazioni alternative;

e) allo stesso modo al decisore politico dovrebbe essere lasciata la determinazione delle variabili obiettivo del vettore W a cui vengono assegnati valori predefiniti in fase di stima del fabbisogno;

f) sia precisato nelle note metodologiche se le stime, operate sulla base dei più recenti dati storici disponibili, mantengano la loro validità anche a seguito degli interventi di riduzione delle risorse a disposizione delle province e di revisione degli obiettivi del patto di stabilità interno che si sono succeduti successivamente all'anno 2010, adottato come esercizio di riferimento dei dati di base utilizzati;

g) in particolare, valuti il Governo l'opportunità di richiedere, già in sede di prima applicazione, l'aggiornamento dei fabbisogni per quanto riguarda almeno le variabili di contesto desumibili da fonti ufficiali;

i) più in generale nell'aggiornamento dei dati dovrebbe essere il più possibile esteso il periodo di riferimento al fine di evitare le distorsioni tipiche di un'analisi puntuale, riferita cioè a un singolo anno;

l) le note metodologiche dovrebbero fornire indicatori di sintesi che permettano di semplificare la lettura dei dati e che possano essere di guida anche ad un più snello processo di raccolta degli stessi per il processo di aggiornamento;

m) siano impiegati i fabbisogni standard elaborati anche a fine di *benchmarking*, per stimolare la produzione efficiente di servizi da parte degli enti e per favorire inoltre un miglioramento delle procedure di costruzione dei fabbisogni stessi, valorizzando le incongruenze che eventualmente emergano a livello di singole province anche in ragione di errori compiuti nella trasmissione dei dati.