

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 concernente nota metodologica sui fabbisogni <i>standard</i> dei comuni delle Regioni a statuto ordinario. Atto n. 341 (<i>Seguito dell'esame, ai sensi dell'articolo 143, comma 4, del Regolamento della Camera dei deputati, e rinvio</i>)	163
ALLEGATO (<i>Proposta di parere dei Relatori</i>)	165

ATTI DEL GOVERNO

Martedì 11 ottobre 2016. — Presidenza del presidente Giancarlo GIORGETTI.

La seduta comincia alle 11.15.

Schema di decreto del Presidente del Consiglio dei ministri concernente nota metodologica sui fabbisogni *standard* dei comuni delle Regioni a statuto ordinario.

Atto n. 341.

(*Seguito dell'esame, ai sensi dell'articolo 143, comma 4, del Regolamento della Camera dei deputati, e rinvio*).

La Commissione prosegue l'esame dello schema di decreto all'ordine del giorno, rinviato nella seduta del 6 ottobre 2016.

Giancarlo GIORGETTI, *presidente*, constata che nessuno chiede di intervenire. Avverte quindi che i relatori hanno presentato una proposta di parere favorevole con condizioni e osservazioni (*vedi allegato*).

La senatrice Maria Cecilia GUERRA (PD), *relatrice*, illustrando la proposta di

parere, sottolinea che nelle premesse sono indicate le principali problematiche complessive, a partire dalla mancanza di un quadro assestato in attuazione della legge n. 42 del 2009. La proposta di parere si sofferma poi sulla nuova metodologia adottata per la determinazione dei fabbisogni *standard*, che presenta elementi sicuramente apprezzabili, tra cui il raggruppamento dei comuni per gruppi omogenei in riferimento alle funzioni per le quali viene stimata una funzione di costo e la considerazione di un indice di deprivazione economica. Tuttavia la semplificazione, ottenuta tramite l'accorpamento di servizi prima analizzati separatamente, se da un lato snellisce il lavoro dei comuni, dall'altro tuttavia può rendere impossibile, per i servizi accorpati, costruire funzioni di costo anziché di spesa e impedire così l'utilizzo dei fabbisogni per effettuare analisi di efficienza tra i diversi comuni.

Si sofferma quindi sulla parte della proposta di parere in cui viene evidenziato il problema della valorizzazione dei servizi nei comuni in cui il servizio non è presente e viene fatto ricorso a funzioni di spesa. Anche il ricorso alle funzioni di spesa aumentate lascia aperto il problema

del mancato collegamento tra definizione dei fabbisogni *standard* e definizione di obiettivi di servizio o di livelli essenziali delle prestazioni il cui perseguimento deve essere richiesto a tutti i comuni.

Con riferimento in particolare alla scelta compiuta nelle precedenti note metodologiche di escludere la valorizzazione del fabbisogno relativo ai servizi valutati con funzioni di costo, per i comuni che non li avessero attivati, il dpcm 27 marzo 2015 – relativo alle note metodologiche e ai fabbisogni *standard* per le funzioni di istruzione pubblica, nel campo della viabilità e dei trasporti, di gestione del territorio e dell'ambiente e nel settore sociale – all'articolo 2, comma 2, ha previsto che, in attesa della messa a regime dei livelli essenziali, nella rideterminazione dei fabbisogni *standard* per le funzioni del settore sociale, relative al servizio degli asili nido, si dovesse tenere conto degli obiettivi di servizio introdotti con il QSN 2007-2013 e disciplinati dalle delibere CIPE n. 82 e n. 166 del 2007 e n. 79 del 2012, nonché delle collegate iniziative di rafforzamento in corso di attuazione. Non risulta che a questa indicazione le nuove note metodologiche abbiano dato seguito. Analoghe considerazioni valgono per le funzioni del settore sociale diverse dagli asili nido.

La proposta di parere si sofferma poi sulla sterilizzazione che riguarda la collocazione territoriale dell'ente. Non è chiaro peraltro per quale ragione sia stata operata la sterilizzazione concernente la funzione istruzione pubblica, per la quale gli indicatori utilizzati confermano l'importanza degli effetti fissi regionali.

Inoltre, le note metodologiche non forniscono indicazioni sull'impatto che le modifiche indicate – e in specie quelle espressamente sperimentali – potranno avere sulla distribuzione delle risorse disponibili.

Si sofferma in fine sulle condizioni e le osservazioni contenute nella proposta di parere. Le condizioni impegnano il Governo a individuare gli strumenti più ido-

nei affinché sia adottata la massima prudenza nell'utilizzo del calcolo ai fini della distribuzione delle risorse, sia effettuata una valutazione costante degli effetti dell'impiego dei fabbisogni, siano adottate le opportune iniziative per estendere l'ambito di applicazione anche ai comuni delle Regioni a statuto speciale e delle province autonome. Ulteriore condizione riguarda la sterilizzazione dell'influenza della collocazione territoriale con riguardo alle funzioni di istruzione generale.

Le osservazioni riguardano la necessità di rivedere i fabbisogni *standard* per le funzioni sociali nella parte degli asili, al fine di tenere conto degli obiettivi di servizio introdotti e delle collegate iniziative di rafforzamento in corso di attuazione; analoga operazione dovrebbe essere compiuta anche per il calcolo dei fabbisogni delle spese sociali generali. Per i servizi esternalizzati, le note metodologiche dovrebbero chiarire se la spesa considerata sia al netto o al lordo della quota di compartecipazione da parte dell'utente e se e come siano considerati i costi degli input dei soggetti esterni che offrono tali servizi.

Giancarlo GIORGETTI, *presidente*, nel ringraziare i relatori per il lavoro svolto, sottolinea che la proposta di parere tocca argomenti rilevanti e complessi. Avverte che, secondo quanto convenuto dall'Ufficio di Presidenza della Commissione, integrato dai rappresentanti dei gruppi, il termine per la presentazione di eventuali proposte modificative o alternative alla proposta di parere dei relatori è fissato per mercoledì 12 ottobre 2016, alle ore 12.

Rinvia quindi il seguito dell'esame alla seduta che avrà luogo giovedì 13 ottobre 2016, alle ore 8. In tale seduta la Commissione procederà alla votazione delle eventuali proposte modificative o alternative e della proposta di parere dei relatori.

La seduta termina alle 11.30.

ALLEGATO

Schema di decreto del Presidente del Consiglio dei ministri concernente nota metodologica sui fabbisogni *standard* dei comuni delle Regioni a statuto ordinario. Atto n. 341.

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 relative alla procedura di calcolo per la determinazione dei fabbisogni *standard* ed il fabbisogno *standard* per ciascun comune delle regioni a statuto ordinario relativi alle funzioni di istruzione pubblica, alle funzioni riguardanti la gestione del territorio e dell'ambiente – servizio smaltimento rifiuti, alle funzioni nel settore sociale – servizi di asili nido, alle funzioni generali di amministrazione e controllo, alle funzioni di polizia locale, alle funzioni di viabilità e territorio, alle funzioni nel campo dei trasporti (trasporto pubblico locale) ed alle funzioni nel settore sociale al netto dei servizi di asili nido (atto n. 341);

considerati gli esiti dell'audizione del Presidente della Commissione tecnica per i fabbisogni *standard*, Luigi Marattin, svoltasi in data 5 ottobre 2016;

premesso che:

è venuto ampiamente meno 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, a seguito:

dei provvedimenti di consolidamento delle finanze pubbliche che hanno modificato in modo rilevante il quadro delle risorse a disposizione degli enti decentrati;

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;

manca in particolare una visione assestata del sistema perequativo delle finanze comunali, che serva da guida all'utilizzo dei fabbisogni *standard*. Infatti:

a) i numerosi interventi che hanno interessato la fiscalità municipale hanno determinato la necessità di utilizzare in misura crescente 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;

b) la definizione di capacità fiscali *standard*, che non includono fra le entrate da standardizzare anche quelle ottenute dagli enti comunali in compensazione di entrate sopresse, introduce, come sottolineato nel parere di questa Commissione del 7 aprile 2016, un elemento di forte distorsione del meccanismo perequativo complessivo;

c) la definizione di fabbisogni *standard*, svincolati da una precisa individuazione normativa dei livelli essenziali delle prestazioni che tali fabbisogni dovrebbero finanziare, o quanto meno di obiettivi di servizio intermedi, la cui realizzazione andrebbe sottoposta ad attento

monitoraggio, snatura il disegno perequativo della legge n. 42 del 2009 e 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;

d) il fondo di solidarietà comunale si è via via trasformato in un fondo orizzontale, alimentato dai Comuni stessi, la cui ripartizione comporta effetti redistributivi fra enti, senza assicurare, in modo trasparente, un intervento dello Stato in funzione di garanzia di un livello adeguato dei servizi su tutto il territorio nazionale;

è difficile esprimere una valutazione sui nuovi fabbisogni *standard*, nell'ignoranza sul come essi verranno utilizzati nella definizione dei meccanismi di perequazione a favore di ciascun comune per il 2017;

considerato che:

la nuova metodologia per la determinazione dei fabbisogni, pur presentando alcuni punti critici che verranno di seguito richiamati, costituisce sicuramente un importante avanzamento nella conoscenza delle caratteristiche della spesa degli enti comunali;

in particolare, sono sicuramente da apprezzare le innovazioni introdotte con le nuove metodologie di calcolo per il perseguimento di obiettivi, condivisibili, di semplificazione dei modelli vigenti nonché di ampliamento della platea dei servizi analizzati tramite funzione di costo, e l'introduzione (sperimentale e non utilizzata ai fini del calcolo dei fabbisogni) di metodologie che possano meglio evidenziare il livello di efficienza dei servizi;

sono inoltre da accogliere positivamente sia l'adozione di una metodologia che, con riferimento alle funzioni per le quali si stima una funzione di costo, permette il raggruppamento dei comuni per gruppi omogenei, sia la considerazione di un indice di deprivazione socio-economica;

la semplificazione, ottenuta tramite l'accorpamento di servizi prima analizzati separatamente ha certamente il vantaggio di snellire il lavoro dei Comuni, con un questionario che passa da 6.000 a 1.500 voci. È però da escludere un'invarianza euristica, anche se, secondo le valutazioni della CTFS, la varianza spiegata non muta significativamente. La semplificazione introdotta sembra inoltre comportare il riconoscimento dell'impossibilità, per i servizi accorpati, di addivenire alla costruzione di funzioni di costo anziché di spesa, inibendo così l'utilizzo dei fabbisogni calcolati per effettuare analisi di efficienza relativa tra i diversi comuni;

il ricorso a funzioni di spesa che fanno riferimento a un criterio di bisogno definito a prescindere dall'effettiva offerta dei servizi pone il problema della valorizzazione o meno di tali servizi nel fabbisogno dei comuni in cui il servizio non è presente. Già nel parere espresso da questa Commissione il 18 dicembre 2014 si sottolineava l'esigenza di lasciare tale scelta al decisore politico. Le innovazioni introdotte nelle nuove note metodologiche, per alcuni servizi, con la specificazione di funzioni di spesa aumentate, perseguono sicuramente lo scopo di evitare una forte redistribuzione a favore dei comuni meno attivi nell'offerta dei servizi, ma lasciano al tempo stesso aperto il problema del mancato collegamento fra definizione dei fabbisogni *standard* e definizione di obiettivi di servizio o di livelli essenziali (da monitorare nella loro effettiva attuazione) il cui perseguimento deve essere richiesto a tutti i comuni;

a questo proposito, con riferimento in particolare alla scelta compiuta nelle precedenti note metodologiche di escludere la valorizzazione del fabbisogno relativo ai servizi valutati con funzioni di costo, per i comuni che non li avessero attivati, il dpcm 27 marzo 2015 relativo a « 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 e dei trasporti, di

gestione del territorio e dell'ambiente e nel settore sociale. (15A04238)», all'articolo 2 comma 2, aveva previsto che «In attesa della messa a regime dei livelli essenziali» nella rideterminazione dei fabbisogni *standard* per le funzioni del settore sociale, relative al servizio degli asili nido, si dovesse «tener conto degli obiettivi di servizio introdotti con il QSN 2007-2013 e disciplinati dalle delibere CIPE n. 82 e n. 166 del 2007 e n. 79 del 2012, nonché delle collegate iniziative di rafforzamento in corso di attuazione». Non risulta che a questa indicazione le nuove note metodologiche abbiano dato seguito;

analogo problema si pone, per quanto riguarda le nuove note metodologiche, anche con riferimento alle funzioni del settore sociale diverse dagli asili nido in cui il fabbisogno riconosciuto è, tramite le variabili D, collegato alla presenza o meno dei servizi;

nel suo parere del 18 dicembre 2014 questa Commissione aveva sollevato il problema dell'opportunità di sterilizzare l'influenza della collocazione territoriale dell'ente che, quando significativa nella stima, potrebbe invece cogliere indirettamente elementi di spiegazione di variabilità delle osservazioni che la specificazione del modello non è riuscita a evidenziare. A questa osservazione le nuove note metodologiche danno seguito prevedendo la non sterilizzazione di tale collocazione con riferimento alle sole funzioni relative allo smaltimento rifiuti e ai servizi sociali generali. La scelta dei servizi per i quali non si deve operare la sterilizzazione viene condotta in sede tecnica, in quanto compiuta sulla base di due indicatori descritti nell'appendice E (Geary C globale e misure di dipendenza spaziale locale del tipo Geary Ci). Ma non si spiega, né quindi si comprende, perché, sulla base dei due test descritti, si sia operata la sterilizzazione per la funzione Istruzione pubblica, per la quale entrambi i test confermano l'importanza degli effetti fissi regionali;

le note metodologiche non forniscono indicazioni sull'impatto che le mo-

difiche indicate, e in particolare quelle espressamente sperimentali, come tali particolarmente bisognose di verifica, potranno avere sulla distribuzione delle risorse disponibili, in un quadro di aumento dell'impatto dei fabbisogni *standard* sulla distribuzione stessa;

va apprezzata l'accelerazione della tempistica nella elaborazione dei fabbisogni *standard*, così come l'aggiornamento della banca dati per avvicinarla alla realtà: ad oggi si lavora su dati relativi al 2013; ma va ugualmente considerato, in sede di definizione del meccanismo perequativo, che i bilanci dei Comuni, nonché la realtà sociale, hanno avuto pesanti variazioni nell'ultimo triennio, con rilevanti impatti su livelli e modalità di gestione dei servizi analizzati,

esprime

PARERE FAVOREVOLE

con le seguenti condizioni:

a) individui il Governo gli strumenti più idonei affinché:

1) sia adottata massima prudenza nell'utilizzo delle risultanze del calcolo dei fabbisogni *standard* nella redistribuzione delle risorse, anche in ragione della natura sperimentale di alcune delle innovazioni introdotte;

2) si effettui una valutazione costante degli effetti del loro impiego;

3) siano adottate, come già più volte suggerito da questa Commissione, da ultimo nel parere del 18 dicembre 2014, 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;

b) le note metodologiche spieghino in base a quale motivazione si è proceduto alla sterilizzazione dell'influenza della collocazione territoriale dell'ente, con riferi-

mento alla funzione Istruzione generale, ovvero procedano a ricalcolare i fabbisogni senza tale sterilizzazione;

e con le seguenti osservazioni:

a) i fabbisogni *standard* relativi alle funzioni sociali per la parte relativa agli asili, dovrebbero essere rivisti, in accordo con quanto previsto dal decreto del Consiglio dei ministri del 27 marzo 2015, articolo 2 comma 2, al fine di tenere conto degli obiettivi di servizio introdotti con il QSN 2007-2013 e disciplinati dalle delibere CIPE n. 82 e n. 166 del 2007 e n. 79 del 2012, nonché delle collegate iniziative di rafforzamento in corso di attuazione;

b) analoga operazione dovrebbe essere compiuta per inglobare obiettivi di

servizio anche nel calcolo dei fabbisogni relativi alle spese sociali generali;

c) con riferimento ai servizi esternalizzati, come già segnalato nel parere del 18 dicembre 2014, le note metodologiche dovrebbero chiarire:

1) se la spesa considerata è al netto o al lordo della quota di compartecipazione da parte dell'utente, quando la quota di compartecipazione venga corrisposta direttamente all'ente che eroga il servizio e non emerga quindi nei certificati di conto consuntivo dei comuni;

2) se e come vengono considerati i costi degli input dei soggetti « esterni » che offrono tali servizi.