

COMMISSIONE PARLAMENTARE

per l'attuazione del federalismo fiscale

S O M M A R I O

ATTI DEL GOVERNO:

Variazione nella composizione della Commissione	200
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) (<i>Seguito dell'esame, ai sensi dell'articolo 143, comma 4, del Regolamento della Camera dei deputati, e conclusione – Parere favorevole con condizioni e osservazioni</i>)	200
ALLEGATO 1 (<i>Proposta modificativa alla proposta di parere dei relatori</i>)	203
ALLEGATO 2 (<i>Parere approvato</i>)	204
UFFICIO DI PRESIDENZA INTEGRATO DAI RAPPRESENTANTI DEI GRUPPI	202

ATTI DEL GOVERNO

Giovedì 13 ottobre 2016. — Presidenza del presidente Giancarlo GIORGETTI.

La seduta comincia alle 8.15.

Variazione nella composizione della Commissione.

Giancarlo GIORGETTI, *presidente*, comunica che il Presidente del Senato ha chiamato a far parte della Commissione il senatore Antonio D'Alì, in sostituzione del senatore Andrea Mandelli, dimissionario.

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 conclusione – Parere favorevole con condizioni e osservazioni).

La Commissione prosegue l'esame dello schema di decreto all'ordine del giorno,

rinviato, da ultimo, nella seduta dell'11 ottobre 2016. In tale seduta i relatori avevano presentato una proposta di parere.

Giancarlo GIORGETTI, *presidente* avverte che è stata presentata una proposta modificativa riferita alla proposta di parere presentata dai relatori (*vedi allegato 1*).

Il deputato Giovanni PAGLIA (SI-SEL), *relatore*, avverte che la proposta di parere deve considerarsi integrata dalla proposta modificativa Rubinato e dall'inserimento, nelle premesse e nelle condizioni, di un richiamo al tema del trasporto pubblico locale (TPL). Infatti, risulta che il fabbisogno per il TPL di alcuni capoluoghi di provincia non sia stato valorizzato e sia stato calcolato pari a zero, pur essendo improbabile che la funzione non venga esercitata in via permanente. In tal senso occorre integrare tanto le premesse quanto le condizioni del parere, in modo che sia attribuito un valore positivo al fabbisogno per il TPL.

Il senatore Federico FORNARO (PD) osserva che è probabile che, laddove vi sia

una società di gestione del servizio di TPL, il costo non sia stato considerato. Non è da escludere che anche per il settore sociale avvenga un fenomeno analogo. Inoltre, è probabile che il calcolo sia effettuato in tal modo non solo per i capoluoghi di provincia.

Giancarlo GIORGETTI, *presidente*, ritiene che sarebbe grave se la situazione fosse effettivamente quella appena descritta, in quanto la raccolta dei dati e la determinazione dei fabbisogni dipenderebbe dalle modalità di erogazione dei servizi. Per certi versi, il calcolo relativo al TPL è simile a quello relativo allo smaltimento dei rifiuti, ma con alcuni elementi di ulteriore complicazione. Il tema del TPL, appena richiamato, potrebbe essere oggetto di un successivo approfondimento con il Presidente della Commissione tecnica per i fabbisogni standard.

La senatrice Maria Cecilia GUERRA (PD), *relatrice*, richiama l'attenzione sul fatto che la nota metodologica fornisce alcune indicazioni sulla questione del TPL, con riguardo alla gestione dei servizi.

Occorre tra l'altro considerare che la determinazione dei fabbisogni standard è molto complessa e occorre compiere su alcuni aspetti una sorta di atto di fede.

Il senatore Antonio D'ALÌ (FI-PdL) condivide le osservazioni svolte e concorda con la necessità – evidenziata dalla proposta modificativa Rubinato – di un generale aggiornamento delle rendite catastali, in modo da evitare un effetto distortivo tra le capacità fiscali. Sarebbe necessario integrare con tale questione anche la seconda parte dispositiva del parere, senza limitarsi alle sole premesse. Si tratta di questione che investe direttamente i bilanci dei comuni e l'imposizione immobiliare sui cittadini. Preannuncia il proprio voto di astensione sulla proposta di parere.

La senatrice Magda Angela ZANONI (PD) concorda con la proposta di parere così come riformulata, anche in conside-

razione della sempre maggiore incidenza dei fabbisogni standard sulla ripartizione del fondo di solidarietà comunale. Auspica che il Governo voglia informare la Commissione quando darà seguito alle indicazioni del documento ANCI allegato al parere della Conferenza Stato-città e autonomie locali sulla penalizzazione a carico di certe fasce di comuni.

Il deputato Roger DE MENECH (PD) condivide i rilievi finora svolti, tuttavia occorre considerare che la nota metodologica in esame riguarda i fabbisogni di spesa mentre la questione del catasto investe le entrate. È peraltro evidente che la eventuale penalizzazione riguarda il rapporto tra entrate e spese. Il documento dell'ANCI presentato in Conferenza Stato, città e autonomie locali potrà essere utile per svolgere una riflessione sulla definizione degli standard tanto in entrata quanto in uscita. La prudenza invocata è da confrontare con la debolezza della metodologia utilizzata. Infatti, per alcune funzioni siamo ancora lontani dalla determinazione dei fabbisogni di spesa.

Giancarlo GIORGETTI, *presidente*, ricorda di avere già sottoposto all'Ufficio di Presidenza della Commissione, integrato dai rappresentanti dei gruppi, l'esigenza di approfondire ancora il tema delle capacità fiscali.

La senatrice Magda Angela ZANONI (PD) richiama l'attenzione sul tema dei piccoli comuni ad alta vocazione turistica, tutti in pesantissima perdita.

Giancarlo GIORGETTI, *presidente*, sottolinea che la questione è dovuta al fatto che la capacità fiscale è collegata alla cospicua presenza in quei comuni di seconde case, per cui gli stessi comuni ricevono poi poche risorse dal Fondo di solidarietà comunale.

Il senatore Federico FORNARO (PD) sottolinea che il calcolo viene effettuato in base ai dati teorici, senza tenere conto dei comportamenti di infedeltà fiscale.

La senatrice Maria Cecilia GUERRA (PD), *relatrice*, illustra la proposta di parere, come ulteriormente riformulata insieme al relatore Paglia alla luce del dibattito appena svoltosi. Dato l'oggetto della nota metodologica in esame, ritiene che il parere possa richiamare nelle sole premesse il tema delle capacità fiscali. Invita poi a considerare quali siano gli ulteriori strumenti, quali ad esempio atti di indirizzo al Governo, che possano essere presentati dai componenti della Commissione con riguardo alle capacità fiscali, soprattutto adesso che la Commissione non è più chiamata a esprimere

il proprio parere sugli schemi di decreto in materia.

La Commissione approva quindi la proposta di parere dei relatori, come riformulata nel corso dell'esame (*vedi allegato 2*).

La seduta termina alle 8.45.

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

L'ufficio di presidenza si è riunito dalle 8.45 alle 8.50.

ALLEGATO 1

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 MODIFICATIVA ALLA PROPOSTA DI PARERE
DEI RELATORI**

(v. seduta dell'11 ottobre 2016).

Nella premessa della proposta di parere, alla lettera b), aggiungere in fine le seguenti parole:

« cui si aggiunge l'ulteriore elemento distorsivo dato dal mancato generale aggiornamento delle rendite catastali, che penalizza paradossalmente i comuni che lo hanno eseguito ».

1. Rubinato.

ALLEGATO 2

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).

PARERE APPROVATO

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 soppresse, introduce, come sottolineato nel parere di questa Commissione del 7 aprile 2016, un elemento di forte distorsione del meccanismo perequativo complessivo, cui si aggiunge l'ulteriore elemento distorsivo dato dal mancato generale aggiornamento delle rendite catastali, che penalizza paradossalmente i comuni che lo hanno eseguito;

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 accorpatisi, 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;

va inoltre sottolineato come sia assegnato il valore zero relativamente al servizio TPL anche a capoluoghi di provincia in cui è improbabile che il servizio sia assente se non eventualmente per periodi limitati. Le note metodologiche non spiegano in modo esauriente come su questo risultato, che è presente anche in molti altri comuni, incida la diversa forma di gestione;

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 modifiche 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 motivazioni si è proceduto alla sterilizzazione dell'influenza della collocazione territoriale dell'ente, con riferimento alla funzione Istruzione generale, ovvero procedano a ricalcolare i fabbisogni senza tale sterilizzazione;

c) si attribuisca un valore positivo alla erogazione del servizio di TPL, in particolare a tutti i comuni capoluogo di provincia, indipendentemente dal fatto che in un dato anno essi risultino non averlo svolto, ovvero si verifichi e si renda nota anche la modalità di calcolo del fabbisogno in relazione alle diverse forme di gestione del servizio;

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.

d) la Commissione fa propria la « richiesta di impegno del Governo nella riformulazione della perequazione 2017 » contenuta nel parere espresso dalla Conferenza Stato-città e autonomie locali il 27 settembre 2016.