

## 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 l'adozione della nota metodologica e dei coefficienti di riparto dei fabbisogni <i>standard</i> delle Province e delle Città metropolitane. Atto n. 398 ( <i>Seguito dell'esame, ai sensi dell'articolo 143, comma 4, del regolamento della Camera, e conclusione – Parere favorevole con osservazioni</i> ) .....	137
ALLEGATO ( <i>Parere approvato</i> ) .....	139

#### AUDIZIONI:

Audizione del Presidente della sezione di controllo della Corte dei conti per la Regione siciliana, Maurizio Graffeo, sulla finanza delle Province nella Regione Siciliana ( <i>Svolgimento ai sensi dell'articolo 5, comma 5, del regolamento della Commissione, e conclusione</i> ) .....	138
---	-----

#### ATTI DEL GOVERNO

*Mercoledì 29 marzo 2017. — Presidenza del presidente Giancarlo GIORGETTI. – Interviene il sottosegretario di Stato per l'economia e le finanze, Pier Paolo Baretta.*

#### La seduta comincia alle 8.15.

**Schema di decreto del Presidente del Consiglio dei ministri recante l'adozione della nota metodologica e dei coefficienti di riparto dei fabbisogni *standard* delle Province e delle Città metropolitane. Atto n. 398.**

*(Seguito dell'esame, ai sensi dell'articolo 143, comma 4, del regolamento della Camera, e conclusione – Parere favorevole con osservazioni).*

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

rinviato, da ultimo, nella seduta del 23 marzo 2017.

Giancarlo GIORGETTI, *presidente*, ricorda che nella seduta di giovedì 23 marzo i relatori, senatrice Guerra e onorevole Paglia, hanno presentato una proposta di parere.

Avverte che non sono state presentate proposte modificative o alternative alla proposta di parere presentata dai relatori.

Il sottosegretario Pier Paolo BARETTA sottolinea che la proposta di parere dei relatori presenta un rilievo complessivo e distinto rispetto a profili di carattere congiunturale. Pertanto suggerisce di non fare espresso riferimento alla quantificazione di 650 milioni di euro annui, che corrisponderebbero – secondo quanto indicato nella proposta di parere – alla discrepanza strutturale fra fabbisogni

standard e risorse a disposizione in via ordinaria delle province e delle città metropolitane. Ritene inoltre che debba essere chiarita la terza osservazione contenuta nella proposta di parere, in quanto i fabbisogni standard continuano a essere utilizzati tanto con finalità perequative quanto per la ripartizione della riduzione delle risorse. Occorre a suo avviso, inoltre, chiarire la nona osservazione, in cui viene richiamata la percentuale di occupati quale variabile relativa all'usura delle strade provinciali.

La senatrice Maria Cecilia GUERRA (MDP) *relatrice*, ritiene di potere accogliere il primo suggerimento del sottosegretario Baretta e di potere quindi espungere il riferimento a 650 milioni di euro, mentre potrà essere mantenuto il richiamo alla ingente discrepanza strutturale fra fabbisogni standard e risorse a disposizione illustrata da SOSE nel corso dell'audizione.

Ribadisce inoltre che i fabbisogni standard nascono con il fine di ripartire le risorse in una ottica perequativa; la loro utilizzazione per distribuire la riduzione delle risorse potrebbe mantenere un effetto distorsivo.

Quanto al criterio degli occupati per la determinazione del fabbisogno standard della funzione « territorio » relativa alle strade provinciali, si tratta di una componente di *cost shifting* mentre esistono anche altre variabili importanti di cui occorre tenere conto. È per questo motivo che la nona osservazione fornisce indicazioni al riguardo.

Riformula pertanto la proposta di parere (*vedi allegato*).

Il sottosegretario Pier Paolo BARETTA concorda con la riformulazione della relatrice Guerra.

La Commissione approva quindi la proposta di parere come da ultimo riformulata.

**La seduta termina alle 8.25.**

#### AUDIZIONI

*Mercoledì 29 marzo 2017. — Presidenza del presidente Giancarlo GIORGETTI.*

**La seduta comincia alle 8.30.**

**Audizione del Presidente della sezione di controllo della Corte dei conti per la Regione siciliana, Maurizio Graffeo, sulla finanza delle Province nella Regione Siciliana.**

*(Svolgimento ai sensi dell'articolo 5, comma 5, del regolamento della Commissione, e conclusione).*

Giancarlo GIORGETTI, *presidente*, propone che la pubblicità dei lavori sia assicurata anche mediante impianti audiovisivi a circuito chiuso. Non essendovi obiezioni, ne dispone l'attivazione.

Introduce quindi l'audizione.

Maurizio GRAFFEO, *Presidente della sezione di controllo della Corte dei conti per la Regione siciliana*, e Francesco ALBO, *Consigliere della sezione di controllo della Corte dei conti per la Regione siciliana*, svolgono una relazione sui temi oggetto dell'audizione.

Intervengono per formulare quesiti e osservazioni il presidente Giancarlo GIORGETTI e il senatore Antonio D'ALÌ (FI-PdL).

Maurizio GRAFFEO, *Presidente della sezione di controllo della Corte dei conti per la Regione siciliana*, e Francesco ALBO, *Consigliere della sezione di controllo della Corte dei conti per la Regione siciliana*, forniscono ulteriori precisazioni.

Giancarlo GIORGETTI, *presidente*, ringrazia gli intervenuti per la relazione svolta e dichiara conclusa l'audizione.

**La seduta termina alle 9.20.**

*N.B.: il resoconto stenografico della seduta è pubblicato in un fascicolo a parte.*

ALLEGATO

**Schema di decreto del Presidente del Consiglio dei ministri recante l'adozione della nota metodologica e dei coefficienti di riparto dei fabbisogni *standard* delle Province e delle Città metropolitane. Atto n. 398.**

**PARERE APPROVATO**

La Commissione parlamentare per l'attuazione del federalismo fiscale,

esaminato lo schema di decreto del Presidente del Consiglio dei ministri recante l'adozione della nota metodologica e dei coefficienti di riparto dei fabbisogni *standard* delle Province e delle Città metropolitane (atto n. 398);

considerati gli esiti delle audizioni dei rappresentanti della società SO.S.E. – Soluzioni per il Sistema Economico S.p.A., svolta il 16 marzo 2017, e del Presidente della Commissione tecnica per i fabbisogni *standard*, Luigi Marattin, svolta il 22 marzo 2017;

premessi che:

è necessario considerare con cura i mutamenti legislativi intervenuti dal 2010 a oggi, i relativi effetti finanziari e la loro incidenza sui contenuti dello schema in esame;

in particolare è necessario valutare se la finalità perequativa dei fabbisogni *standard*, presupposto per la distribuzione delle relative risorse tra le province, abbia ancora autonomo rilievo nel momento in cui il relativo Fondo di solidarietà risulta ormai azzerato (e anzi dà un saldo negativo) a seguito delle manovre finanziarie succedutesi nel corso del tempo; è pertanto necessario considerare con cautela l'utilizzazione dei fabbisogni *standard* per finalità diverse dalla perequazione, quale ad esempio la ripartizione tra le singole province e città metropolitane della riduzione delle risorse finanziarie;

non può essere inoltre dimenticato che i fabbisogni *standard* sono utilizzati, secondo quanto previsto dalla legge di stabilità per il 2014, anche con la finalità di individuare criteri per ripartire fra le province e le città metropolitane delle regioni a statuto ordinario le riduzioni di spesa corrente introdotte con la stessa legge, riduzioni che hanno però determinato, secondo quanto illustrato da SOSE, l'ingente discrepanza strutturale fra fabbisogni *standard* e risorse a disposizione in via ordinaria delle province e delle città metropolitane delle regioni a statuto ordinario;

la legge n. 56 del 2014, nel rivedere in profondità l'assetto e l'organizzazione delle province e delle città metropolitane, ha modificato l'elenco delle funzioni fondamentali, incidendo così sul contenuto stesso del decreto legislativo n. 216 del 2010, in attuazione del quale è stato adottato lo stesso schema di decreto del Presidente del Consiglio dei ministri n. 398;

è necessario assicurare un costante aggiornamento dei dati di riferimento relativi alle funzioni fondamentali di province a città metropolitane, in modo da evitare che il decreto relativo alla nota metodologica sia definitivamente approvato con riguardo a una base dati ormai obsoleta; è in particolare necessario che i dati strutturali relativi a ciascuna funzione fondamentale (ad esempio, il numero degli

occupati oltre che delle scuole o delle strade), ormai risalenti al 2014, siano aggiornati;

desta preoccupazione la quantità relativamente elevata dei questionari restituiti dalle province, in vista della predisposizione della nota metodologica, che non è stato poi possibile prendere in considerazione in quanto non adeguata; emerge che i questionari non considerati sono riferiti per lo più alle province meridionali; in tal modo sussiste il rischio che i fabbisogni standard siano determinati tenendo conto in misura preponderante dei dati relativi alle province di una sola area del Paese; su tali presupposti risulta ancor più complesso effettuare una realistica analisi di efficienza dell'azione amministrativa;

è necessario considerare se il diverso assetto istituzionale e la diversa allocazione delle funzioni amministrative in seno alle singole Regioni possa determinare per ciascuna funzione fondamentale – in particolare per quella in materia ambientale – una alterazione della distribuzione delle risorse, che avviene nel presupposto di un peso omogeneo fra province delle diverse funzioni di cui è necessario tenere conto;

la nota metodologica contiene un'appendice che descrive il possibile ricorso al metodo della regressione quantilica in luogo del criterio della media della spesa nel calcolo dei fabbisogni standard come elemento di promozione dell'efficienza dell'azione amministrativa;

lo schema in esame non precisa in quale modo abbia tenuto conto della esternalizzazione delle funzioni e se vi siano effetti distorsivi sui dati concernenti la spesa per il personale;

risulta discutibile la scelta di considerare il fabbisogno standard della funzione « territorio », relativa alle strade provinciali, tenendo conto, come elemento di *cost shifting*, della percentuale di occupati; infatti, in tal modo non vengono considerati – nel calcolo dell'utilizzazione e del-

l'usura delle strade – altri fattori altrettanto significativi, quali l'incidenza del turismo, i diversi modelli di mobilità con particolare riferimento alla presenza, molto sperequata sul territorio nazionale, del trasporto su ferro, la consistenza di mezzi pesanti o agricoli presenti sulle strade provinciali. Il dato sull'occupazione trascura inoltre l'impatto dell'economia sommersa,

esprime

#### PARERE FAVOREVOLE

*con le seguenti osservazioni:*

1) individui il Governo gli strumenti più idonei per rendere evidente nella nota metodologica il legame tra la determinazione dei fabbisogni standard e la loro originaria finalità di carattere perequativo, prescritta dal decreto n. 216 del 2010, che a parere della Commissione è venuto invece complessivamente meno;

2) si dia inizio ad una seria discussione sulla necessità di rivedere il sistema di finanziamento degli enti provinciali e delle città metropolitane in modo da renderlo più coerente con le funzioni ad esse assegnate, superando il gap strutturale che si è venuto a creare fra fabbisogni standard e risorse ordinarie disponibili;

3) valuti il Governo l'opportunità di continuare a mantenere come criterio a guida del calcolo dei « fabbisogni standard » il vincolo della spesa storica, quando tali fabbisogni siano utilizzati non per ripartire risorse in un'ottica perequativa, ma per distribuire riduzioni di risorse;

4) sia chiarito in quale modo e in base a quali criteri la determinazione dei fabbisogni standard possa perseguire in futuro l'obiettivo di promuovere una maggiore efficienza dell'azione amministrativa, ad esempio attraverso l'utilizzazione del metodo della regressione quantilica anziché di quello della media di spesa, senza avere prioritariamente risolto il problema dell'insufficiente rappresentatività del

campione di dati utilizzati e, conseguentemente, della distribuzione che ne risulta;

5) la nota metodologica dovrebbe essere rivista in modo da tenere conto della diversa allocazione, in ciascuna Regione, fra Regione ed enti locali, delle funzioni relative agli ambiti propri delle funzioni fondamentali delle province e delle città metropolitane – ad esempio per quanto riguarda l'ambiente – e conseguentemente della diversa incidenza di tali funzioni fondamentali per province e città metropolitane in relazione alla Regione di appartenenza;

6) individui il Governo gli strumenti più idonei per garantire che i dati di riferimento utilizzati per l'adozione della nota metodologica, e in particolare per il calcolo del fabbisogno relativo a ciascun ente, diversi da quelli derivati dal conto consuntivo, siano aggiornati e non più riferiti ad annualità risalenti nel tempo;

7) individui il Governo strumenti efficaci per ridurre drasticamente la quantità dei questionari restituiti dalle province, in vista della predisposizione della

nota metodologica, e non utilizzabili ai fini della nota metodologica in quanto non adeguati;

8) sia precisato nel decreto se e in quale modo sia stata considerata la esternalizzazione delle funzioni, ovvero, in caso contrario, come si pensi di evitare che vi siano effetti distorsivi sui dati concernenti la spesa per il personale e conseguentemente sul calcolo dei costi delle funzioni fondamentali;

9) sia riconsiderata la scelta di elaborare il fabbisogno standard della funzione « territorio », relativa alle strade provinciali, tenendo presente che la percentuale di occupati è una variabile di usura delle strade non solo viziata dal fatto di non tenere conto della diversa incidenza territoriale dell'economia sommersa ma anche penalizzante nei confronti delle province ad alta vocazione turistica e di quelle in cui siano meno sviluppati servizi di trasporto pubblico con particolare riferimento a quelli su ferro. Andrebbe inoltre considerata la consistenza di mezzi pesanti o agricoli presenti sulle strade provinciali.