

COMMISSIONE PARLAMENTARE

per l'attuazione del federalismo fiscale

S O M M A R I O

ATTI DEL GOVERNO:

Schema di decreto legislativo recante disposizioni in materia di determinazione dei fabbisogni standard di comuni, città metropolitane e province. Atto n. 240 (<i>Esame ai sensi dell'articolo 143, comma 4, del regolamento, e rinvio</i>)	245
ALLEGATO 1 (<i>Documento presentato dal gruppo del partito democratico – I ritardi e le inadempienze del Governo nell'attuazione della legge sul federalismo fiscale</i>)	251
ALLEGATO 2 (<i>Documento presentato dal gruppo del partito democratico – Valutazioni e proposte sullo « Schema di decreto legislativo recante disposizioni in materia di determinazione dei fabbisogni standard di comuni, città metropolitane e province ».</i> (Atto n. 240)	255
Comunicazioni del Presidente	249
AVVERTENZA	250

ATTI DEL GOVERNO

Martedì 5 ottobre 2010. – Presidenza del presidente Enrico LA LOGGIA. – Intervengono il ministro per la semplificazione normativa, Roberto Calderoli e il sottosegretario di Stato alla Presidenza del Consiglio, Francesco Belsito.

La seduta comincia alle 10.50.

Schema di decreto legislativo recante disposizioni in materia di determinazione dei fabbisogni standard di comuni, città metropolitane e province. Atto n. 240.

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

La Commissione inizia l'esame dello schema di decreto all'ordine del giorno.

Il ministro Roberto CALDEROLI, nel richiamare il contenuto delle osservazioni formulate dalle commissioni I e V della Camera sullo schema di decreto legislativo in esame, evidenzia che taluni dei profili problematici evidenziati dalle menzionate Commissioni andranno certamente affrontati in via preliminare nel corso dell'esame del provvedimento. In relazione al rilievo critico della presunta carenza o insufficienza di contenuti del testo in esame rispetto alle indicazioni fornite dalla legge delega, sostiene che il Governo ha deliberatamente assunto l'orientamento di non riportare nello schema di decreto una analitica ed esaustiva trattazione dei punti di interesse fissati dalla delega, al fine di consentire alle Camere, nella sede consultiva, di concorrere con maggiore efficacia alla definizione dei contenuti dell'articolo. L'intento perseguito dal Governo risponde pertanto all'esigenza di delineare un ampio perimetro di contenuti entro il

quale la Commissione per il federalismo fiscale è chiamata ad apportare, unitamente alle Commissioni bilancio, le più opportune integrazioni ed osservazioni, offrendo in tal modo un più proficuo ed approfondito contributo all'azione dell'Esecutivo. Richiama quindi i termini dell'operato svolto dalla COPAFF in ordine alla individuazione dei parametri relativi ai fabbisogni *standard*; rammenta che in una prima fase è stato perseguito l'obiettivo di fissare i costi *standard* dei servizi ma l'esito non è risultato soddisfacente, in quanto il sistema causava evidenti iniquità nelle previsioni di allocazione delle risorse tra amministrazioni comunali, con ingiustificate penalizzazioni per i comuni più virtuosi. Evidenzia che maggiore congruità si è riscontrata in un meccanismo di definizione dei fabbisogni *standard* basato sulla introduzione di una molteplicità di varianti che si adattino più compiutamente alle singole specificità territoriali prese in considerazione. Ricorda al riguardo che i fabbisogni, come pure gli studi di settore, vengono elaborati e definiti da un organismo tecnico di supporto al Governo che raccoglie dati e seleziona il metodo di individuazione dei fabbisogni *standard* calibrandoli in base ai diversi indicatori di riferimento, superando in tal senso il precedente criterio statistico dei dati aggregati che, come detto, non aveva condotto a risultati soddisfacenti. Aggiunge che la definizione dei fabbisogni non assume un carattere statico e definitivo ma necessita di successive verifiche: un monitoraggio con cadenza annuale ed una revisione a cadenza triennale, anche in relazione alla necessità di coordinare tali valori con la definizione dei LEA, dei LEP e delle funzioni fondamentali. Segnala, in particolare, che gli ampi margini temporali di definizione e assestamento dei valori dei fabbisogni *standard* richiedono uno strumento attuativo ulteriore rispetto allo schema di decreto legislativo in esame, ancorato a precisi termini di scadenza della delega, e proprio in tale quadro si colloca il necessario rinvio ad un decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri; osserva peraltro che tale ulteriore provve-

dimento attuativo è stato considerato legittimo dalla Corte costituzionale e sullo stesso si potrebbe prevedere anche il parere delle Commissioni parlamentari. Fa notare che oltre ai criteri di delega sarebbe stato utile inserire nel testo della legge sul federalismo fiscale una specifica indicazione degli obiettivi dei fabbisogni *standard*, che sono richiamati a tale scopo dallo schema di decreto legislativo in esame. Precisa che in esito al procedimento delineato nel testo si configura una gamma di oltre ottomila indicatori di fabbisogno *standard*, che potrebbero graduarsi proprio in relazione alle esigenze di ogni singolo comune. Nell'ambito dei decreti sull'autonomia impositiva si potranno poi individuare i criteri per consentire sistemi di esazione condivisi tra più enti locali, dovendosi tenere presenti le esigenze dei piccoli comuni. Rammenta che le funzioni fondamentali, cui saranno connessi i fabbisogni *standard*, sono allo stato definite soltanto in linea transitoria; aggiunge che gli obiettivi di servizio saranno invece precisati in sede di legge finanziaria e di DPEF. In ogni caso, evidenzia che i risparmi e le minori spese che emergeranno rispetto al valore dei fabbisogni *standard* rimarranno in capo ai rispettivi comuni di riferimento. Rileva inoltre che lo schema di decreto legislativo individua la parte relativa alle sole spese correnti in quanto la COPAFF non ha allo stato ancora definito il profilo delle spese in conto capitale. Nel segnalare che l'anno di inizio della riforma sarà il 2012, osserva che l'ISTAT, non espressamente contemplato nel decreto legislativo, certamente svolgerà un ruolo di utile supporto al Governo. Per quanto concerne le risorse occorrenti per attivare il processo di riforma, relativamente agli organismi che vi partecipano, queste saranno imputate ai medesimi organismi, nell'ambito di una dotazione finanziaria che dovrà presentare la necessaria capienza per un periodo temporale sicuramente pluriennale. Pur evidenziando la frammentazione degli interventi normativi che connotano la riforma, preannuncia che ulteriori schemi di decreto legislativo saranno deliberati in

tempi brevi dal Consiglio dei Ministri e sottoposti al parere delle Camere, potendosi in questa sede valutare anche eventuali ricomposizioni tra i singoli provvedimenti al fine di rendere più omogenea e compiuta l'azione di riforma e di attuazione della delega. Infine, in materia di assistenza e istruzione, segnala che lo schema di decreto in esame anticipa l'emanazione di un apposito decreto legislativo, con il quale si procederà ad una precisa distinzione tra il profilo dell'assistenza e quello della sanità.

Il deputato Marco CAUSI (PD) osserva come l'intervento del Ministro, che ha elencato i numerosi rilievi che già sono stati avanzati presso le Commissioni che hanno avviato l'esame dello schema di decreto, confermi le perplessità del gruppo del Partito Democratico sia sullo stato di attuazione della legge n. 42 del 2009, sia, nello specifico, sul provvedimento all'esame. Tali perplessità sono illustrate in due specifici documenti che consegna alla Commissione (*vedi allegati 1 e 2*). Rileva infatti che, a distanza di circa 16 mesi dalla decorrenza del termine di delega, ed approssimandosi pertanto il termine di scadenza dei due anni previsti dalla legge, si sia finora proceduto, rispetto ai diciotto provvedimenti previsti, all'emanazione di due soli decreti attuativi, anzi di uno e mezzo, data la povertà di contenuti di quello concernente Roma capitale. Tale quadro attuativo viene aggravato dallo schema di decreto sui fabbisogni standard in esame, che si presenta come una scatola vuota che di fatto affida alla Commissione parlamentare il compito, del tutto improprio, di stabilirne i contenuti.

La povertà normativa dello schema di decreto appare ancora più grave qualora si consideri che il vero architrave della legge delega è costituito da una nuova disciplina della spesa: questa deve migrare dal regime della spesa storica al nuovo criterio del fabbisogno *standard* che, pertanto, non può essere demandato ad una procedura di calcolo affidata ad una tecnostruttura che si trova ad agire in assenza di effettive indicazioni di metodo. Avendo appreso

solo oggi che i criteri di calcolo finora individuati per la determinazione dei fabbisogni *standard* hanno prodotto risultati inutilizzabili, suggerisce che il lavoro attualmente in corso presso la tecnostruttura dovrà essere oggetto di una verifica intermedia in sede parlamentare al fine di deliberare indirizzi specifici sulla cui base procedere alla determinazione dei fabbisogni, al fine di evitare che, come risulta dallo schema di decreto, alla SOSE venga affidata una sorta di delega in bianco.

Una ulteriore considerazione critica deriva dalla mancata istituzione fino a questo momento della Conferenza permanente per il coordinamento della finanza pubblica e dall'incongruo ruolo che lo schema di decreto affida alla COPAFF. Se a ciò si aggiunge che la decisione di finanza pubblica (DFP) è stata deliberata omettendo la procedura di coinvolgimento degli enti locali prevista dalla nuova legge di finanza pubblica, sembra emergere chiaramente che il Governo, benché si dichiari federalista, non intenda in nessuna sede attuare le procedure di cooperazione interistituzionale previste, oltre che dalla legge 196 medesima, dalla legge n. 42 del 2009, sostituendole di fatto con intese bilaterali con le singole rappresentanze istituzionali degli enti territoriali; intese che non possono tuttavia sostituire, anche perché scarsamente efficaci per il perseguimento degli obiettivi previsti dalla delega, la *governance* multilivello prevista dalla legge n. 42.

La mancanza di contenuto dello schema in esame sembra pertanto derivare da una scarsa attività del Governo, che non ha attivato alcuna iniziativa per arrivare ad una definizione dei livelli essenziali delle prestazioni nei settori che ne sono attualmente provvisti, quali in particolare quello dell'assistenza e dell'istruzione, sul quale segnala una apposita iniziativa in tal senso del proprio gruppo in riferimento al disegno di legge sulla riforma universitaria, con riguardo ai contenuti del diritto allo studio

Tenuto conto infine che tra le differenti formule da seguire per l'individuazione dei fabbisogni *standard*, vale a dire il criterio

bottom-up ovvero quello *top-down*, potrebbe risultare necessario individuare anche formule intermedie, ribadisce la necessità di una valutazione da compiere nella sede parlamentare al fine di precisare gli obiettivi di servizio da raggiungere e, conseguentemente, perimetrare analiticamente i compiti da affidare poi alle tecnostutture previste dallo schema di decreto.

Il senatore Lucio Alessio D'UBALDO (PD) ritiene che il sistema prefigurato dallo schema di decreto generi due problematiche assai gravi: in primo luogo il meccanismo della gradualità, cioè considerare un terzo delle funzioni per ciascuno dei tre anni, determinerà un contenzioso che creerà una instabilità nei rapporti tra Stato centrale ed autonomie locali. Inoltre il Governo dovrà indicare al Parlamento gli eventuali scenari che si verranno a definire, prospettandosi due diverse eventualità: o il federalismo determinerà la necessità di maggiori risorse e avrà bisogno di risorse finanziarie aggiuntive; ovvero comporterà l'assegnazione di minori risorse a molti degli enti locali, determinando un inevitabile contenzioso. Deve comunque rilevare come il quadro che attualmente sembra emergere delinea un federalismo che può definirsi una deviazione, anzi una vera e propria neoplasia, della cultura autonomistica, nella quale ad ogni ente locale si imporrà cosa può fare sulla base dell'individuazione del relativo fabbisogno.

Il senatore Paolo FRANCO (LNP) dichiarando di apprezzare l'intervento del ministro Calderoli, ritiene eccessive le perplessità avanzate dal rappresentante del Partito Democratico in ordine al testo in esame e rileva che l'articolo 2 dello schema di decreto legislativo è particolarmente dettagliato e conforme ai criteri fissati dalla legge delega. Non condivide quindi le pregiudiziali contestazioni mosse allo schema in esame, che non reputa affatto carente di contenuti. Sostiene, anche alla luce dell'ampia disponibilità in tal senso espressa dal ministro Calderoli, che

è precipuo compito della Commissione integrare i contenuti del decreto legislativo in esito ad un approfondito dibattito ed alle audizioni.

Il senatore Felice BELISARIO (IdV) sottolinea come, ai fini della determinazione del fabbisogno, la specificità di ogni singolo comune richiede la fornitura alla Commissione di dati da parte di organismi che devono avere carattere esclusivamente tecnico e che, va precisato con chiarezza, non devono invece effettuare scelte di carattere politico, da riservare esclusivamente alle Camere, in merito alla definizione delle modalità di determinazione dei fabbisogni.

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

La seduta termina alle 11.40.

Comunicazioni del Presidente

Enrico LA LOGGIA, *presidente*, comunica che, in ordine allo schema di decreto su Roma capitale, in data 23 settembre è pervenuta alle Camere una relazione deliberata dal Consiglio dei Ministri ai sensi dell'articolo 2, comma 4, della legge n. 42 del 2009.

Rammenta che tale norma prevede che « *Il Governo, qualora, anche a seguito dell'espressione dei pareri parlamentari, non intenda conformarsi all'intesa raggiunta in Conferenza unificata, trasmette alle Camere e alla stessa Conferenza unificata una relazione nella quale sono indicate le specifiche motivazioni di difformità dall'intesa* ».

In tale relazione il Governo segnala che nel recepire nel testo definitivo del provvedimento – ora emanato come decreto legislativo 17 settembre 2010, n. 156 – le modifiche contenute nel parere della Commissione bicamerale e nei pareri delle Commissioni bilancio, ha dato altresì seguito alle proposte di modifica contenute nell'intesa raggiunta in Conferenza unificata; in ordine a tale intesa, tuttavia, non

è stata recepita, sulla base di quanto previsto nei pareri parlamentari, una modificazione relativa al comma 5 dell'articolo 5, in materia di indennità dei consiglieri dell'Assemblea capitolina.

Comunica inoltre che il Seminario sul tema « *Fabbisogni standard e decisioni di finanza pubblica nell'attuazione del federalismo fiscale* », già previsto per giovedì 7

ottobre 2010, si svolgerà martedì 19 ottobre, dalle ore 9.30 alle ore 13, presso la Sala del Mappamondo.

AVVERTENZA

Il seguente punto all'ordine del giorno non è stato trattato:

*UFFICIO DI PRESIDENZA INTEGRATO
DAI RAPPRESENTANTI DEI GRUPPI*

ALLEGATO 1

**DOCUMENTO PRESENTATO DAL GRUPPO DEL
PARTITO DEMOCRATICO**

**I ritardi e le inadempienze del Governo nell'attuazione della legge
sul federalismo fiscale**

**1. Lo stato di attuazione della legge
n. 42 del 2009.**

A sedici mesi dall'approvazione della legge delega sul federalismo fiscale, la n. 42 del 2009, è possibile fornire un primo giudizio sul suo stato di attuazione, la cui complessità comporta un processo sicuramente complesso e difficile. L'idea che tutti possano guadagnare dal federalismo – il Nord avere più risorse, il Sud non perderne, Roma avere quelle aggiuntive per la Capitale, la Sicilia per la sua autonomia e via promettendo – è chiaramente demagogica, soprattutto dopo la grande crisi economica mondiale. Ad oggi, il rischio è quello di un'attuazione affrettata e superficiale della legge, per singoli « pezzi », motivata unicamente da obiettivi politici di breve periodo.

Questi sono gli oggetti di delega previsti dalla legge n. 42 del 2009, che possono essere contenuti in diversi decreti legislativi:

determinazione dei costi e dei fabbisogni *standard* sulla base dei livelli essenziali delle prestazioni (articolo 2) per comuni, province, sanità e resto della spesa regionale;

istituzione della Conferenza permanente per il coordinamento della finanza pubblica (articolo 5);

disciplina dei tributi delle regioni (articolo 7);

classificazione finanziaria (articolo 8);

fondo perequativo a favore delle regioni (articolo 9);

finanziamento funzioni delle regioni (articolo 10);

finanziamento funzioni di comuni, province e città metropolitane (articolo 11);

autonomia finanziaria degli enti locali (articolo 12);

fondi perequativi per gli enti locali (articolo 13);

finanziamento delle città metropolitane (articolo 15);

interventi speciali (articolo 16);

coordinamento e disciplina fiscale dei diversi livelli di governo (articolo 17);

patrimonio degli enti territoriali (articolo 19);

disciplina transitoria per le regioni e gli enti locali (articoli 20 e 21);

perequazione infrastrutturale (articolo 22);

istituzione e disciplina delle città metropolitane approvate con *referendum* (articolo 23);

ordinamento transitorio di Roma capitale (articolo 24);

gestione dei tributi e compartecipazioni (articoli 25 e 26).

Gli unici oggetti di delega approvati finora con decreto legislativo sono uno e parzialmente un altro: quello relativo al patrimonio degli enti territoriali e quello

che stabilisce l'ordinamento di Roma Capitale, senza alcun riferimento alle funzioni e alle risorse che sono rinviate ad un successivo decreto legislativo. ***Solo uno e parzialmente un altro oggetto di delega risultano quindi attuati su diciotto contenuti nella legge n. 42 del 2009.***

Il Consiglio dei Ministri ha approvato, ma ancora non trasmesso alle Camere in attesa del parere da parte della Conferenza unificata, lo schema di decreto legislativo in materia di federalismo fiscale municipale.

In esso manca qualsiasi riferimento al recupero dei tagli imposti dalla manovra economica triennale, di cui pure era prevista la neutralizzazione, e al fondo perequativo previsto dalla legge n. 42 del 2009. Non vengono chiarite né la copertura né chi sopporterà l'onere della perdita di gettito insito nella cedolare secca. Viene rinviata ad un successivo decreto ministeriale la fissazione a regime dell'aliquota base dell'Imposta municipale propria per il possesso di un immobile, mentre quella sul trasferimento è già prevista nell'attuale schema di decreto legislativo.

Nelle intenzioni del Governo sembra che l'autonomia impositiva possa soddisfare integralmente il finanziamento dei comuni: è un'idea assolutamente irrealistica, alla luce delle grandi differenze di basi fiscali non soltanto fra grandi circoscrizioni del paese ma anche, trattandosi di finanza comunale, fra grandi e piccoli comuni, fra aree urbanizzate e aree rurali, quando invece sarebbe necessaria anche qualche forma di compartecipazione per la finanza comunale, così come previsto dalla legge n. 42 del 2009.

Sono osservazioni analoghe a quelle che sta facendo l'ANCI in sede di Conferenza unificata Stato-Regioni e autonomie locali.

Sono in corso di elaborazione altri due schemi di decreti legislativi: uno relativo all'autonomia di entrata degli enti territoriali, regioni e province, e l'altro concernente i costi e i fabbisogni

standard nel settore sanitario. Non si ha notizia di altri decreti legislativi in corso di definizione.

2. Le grandi assenze e le proposte del PD.

Se ci si limitasse ai decreti legislativi finora annunciati l'attuazione della legge n. 42 del 2009 diventerebbe una grande occasione perduta.

L'elenco delle grandi assenze, non solo nei provvedimenti attuativi ma persino nella discussione all'interno del Governo, non può che partire dai ***livelli essenziali di assistenza e dai livelli essenziali delle prestazioni***, che devono essere fissati per legge perché su quelli andranno calcolati i costi e fabbisogni *standard*.

I livelli essenziali di assistenza e i livelli essenziali delle prestazioni sono il concetto cardine per garantire la tendenziale uniformità dei servizi essenziali e delle funzioni fondamentali in tutto il territorio nazionale. Ritardi o incertezze nella definizione dei LEA e dei LEP sono la vera cartina di tornasole per valutare se il Governo vuole davvero questa riforma o gli interessa solo per motivi propagandistici.

L'articolo 20, comma 2 della legge infatti prevede che: «La legge statale disciplina la determinazione dei livelli essenziali di assistenza e dei livelli essenziali delle prestazioni. Fino a loro nuova determinazione in virtù della legge statale si considerano i livelli essenziali di assistenza e i livelli essenziali delle prestazioni già fissati in base alla legislazione statale». È quindi preliminarmente necessario procedere ad una ricognizione dei LEA e dei LEP stabiliti da leggi statali, che non è ancora stata effettuata.

L'elenco delle assenze più importanti prosegue con la mancanza di qualsiasi ipotesi sui meccanismi di ***perequazione fiscale***, sulla ***perequazione infrastrutturale*** e sull'***autonomia tributaria delle città metropolitane***.

Vi è poi il grande interrogativo sulla ***sorte dei risparmi attesi dal passaggio dalla spesa storica ai costi e fabbisogni***

standard che, tramite il patto di convergenza, andrebbero in grande parte utilizzati per l'adeguamento dei territori svantaggiati e/o dei settori sotto *standard*. L'idea che esistano in Italia aree sociali e territoriali stabilmente in grado di garantire un moderno e avanzato sistema di servizi pubblici di livello europeo finanziato unicamente dalle basi fiscali locali senza un intervento pubblico fondato sul principio di coesione nazionale, è sbagliato sul piano culturale, non è coerente non soltanto con i dati effettivi a nostra disposizione ma anche con la legge n. 42 del 2009, e mette a rischio l'attuazione del federalismo in Italia.

La Relazione concernente il quadro generale di finanziamento degli enti territoriali, presentata dal Ministro dell'Economia e delle finanze on. Giulio Tremonti il 30 giugno scorso, conferma purtroppo queste previsioni pessimistiche. Non solo, infatti, la ricostruzione storica delle vicende della finanza locale italiana è viziata da inesattezze, ma soprattutto le affermazioni apodittiche e di principio prevalgono ampiamente su quelle ben fondate sul piano analitico, trasformando la Relazione da strumento conoscitivo propedeutico ad un'approfondita e consapevole discussione pubblica a mero strumento a supporto di scelte da parte del Governo in materia non tanto di attuazione della legge n. 42 del 2009, quanto di politica finanziaria congiunturale, in particolare in materia di stretta sulla finanza regionale e locale.

La Relazione manifesta, inoltre, uno stadio dell'analisi ancora molto preliminare e non adempie ai requisiti di legge di definire « ipotesi quantitative » né « possibili ipotesi di distribuzione delle risorse ». Lo stesso presidente della Commissione tecnica paritetica per il federalismo fiscale prof. Luca Antonini ha dichiarato che la ricognizione dei trasferimenti allegata alla Relazione non è ancora definitiva e va chiarita in molti punti.

Queste valutazioni sono ampiamente contenute nella proposta di documento presentata dal relatore on. Rolando Nannicini (PD) nella seduta del 29 luglio

scorso, che in buona parte coincidono con proposte presenti anche nel documento dell'altro relatore sen. Paolo Franco (Lega Nord).

Il Governo, nei suoi documenti, non ha mai fatto riferimento al **Patto di convergenza degli obiettivi di servizio**, che deve consentire, attraverso appositi stanziamenti previsti dalle leggi annuali di stabilità, ai territori attualmente meno dotati e/o ai settori attualmente sotto *standard* di elevare la quantità e la qualità dell'offerta delle prestazioni per poter raggiungere i livelli essenziali. E questa è un'altra fonte di grande preoccupazione, perché si tratta di un altro principio fondamentale della legge.

L'adozione anticipata della manovra triennale per il periodo 2011-2013 con il decreto-legge n. 78 del 2010, convertito in legge nell'agosto scorso, ha comportato **l'impossibilità di rispettare il complesso delle procedure in materia di finanza pubblica** definite dalla legge 31 dicembre 2009, n. 196 e ha chiamato le regioni e gli enti locali a fornire un rilevantissimo contributo al conseguimento degli obiettivi di finanza pubblica. Il **taglio dei trasferimenti** è pari, per le regioni, a 4.000 milioni di euro per il 2011 e 4.500 milioni di euro annui a decorrere dal 2012 e, per gli enti locali, a 1.800 milioni di euro per il 2011 e 3.000 milioni di euro annui a decorrere dal 2012.

Le modalità e le dimensioni di questo contributo sono state stabilite senza alcuna preventiva forma di concertazione e di condivisione degli obiettivi con i soggetti interessati, al contrario di quanto prevede in via generale la legge n. 196 del 2009. Essa infatti stabilisce che il Governo entro il 15 luglio di ogni anno, tenendo conto delle determinazioni assunte in sede di definizione del patto di convergenza, invii alla Conferenza permanente per il coordinamento della finanza pubblica, per il preventivo parere, le linee guida per la ripartizione degli obiettivi e che, entro il medesimo termine, le linee guida siano trasmesse alle Camere.

Il Documento di Finanza Pubblica 2011-2013 è stato varato il 29 settembre

scorso senza alcuna preventiva concertazione con Regioni ed enti locali. E non è **neppure stata istituita la Conferenza permanente per il coordinamento della finanza pubblica**, che la legge n. 42 del 2009 individua come sede propria del lavoro inter-istituzionale fra i diversi livelli di governo.

Al di là delle parole, il Governo sembra aver assunto una filosofia neocentralistica, prova ne sono i ripetuti richiami, ad esempio, alla presunta lentezza delle Regioni nell'impegnare e spendere le risorse destinate alle politiche di sviluppo e coesione (solo l'8 per cento di pagamenti al 30 aprile 2010 sulle risorse disponibili per il 2007-2013), quando la stessa critica dovrebbe essere estesa ai programmi gestiti dai Ministeri, che alla stessa data hanno effettuato solo il 10 per cento dei pagamenti previsti (si veda l'audizione del 23 giugno del capo dell'Ispettorato generale della RGS per i rapporti finanziari con l'UE nel corso dell'indagine conoscitiva sull'efficacia

della spesa e delle politiche di sostegno alle aree sottoutilizzate nella commissione bilancio della Camera).

In conclusione, si corre il rischio di un vero e proprio tradimento dello spirito e della lettera della legge 42 sul federalismo fiscale. Una legge che anche il PD, insieme ad altri gruppi di opposizione, ha contribuito a scrivere in Parlamento e che contiene importanti e positive innovazioni. Finora però il Governo non ha saputo affrontare i temi più importanti che derivano dalla sua piena e coerente attuazione, con il rischio che le innovazioni e le garanzie, pur contenute nella legge, restino lettera morta.

Per evitare questo pericolo il Gruppo PD della Commissione parlamentare per il federalismo fiscale d'ora in poi non si limiterà ad emendare gli schemi dei decreti legislativi che il Governo sottoporrà al parere del Parlamento. Esso avanzerà **proprie proposte** da discutere con gli altri gruppi parlamentari presenti in Commissione, per una piena e coerente attuazione della legge n. 42 del 2009.

ALLEGATO 2

**DOCUMENTO PRESENTATO DAL GRUPPO DEL
PARTITO DEMOCRATICO****Valutazioni e proposte sullo « Schema di decreto legislativo recante disposizioni in materia di determinazione dei fabbisogni *standard* di comuni, città metropolitane e province ». (Atto n. 240).****1. Premessa.**

I fabbisogni *standard* sono l'architrave della riforma federalista della legge n. 42 del 2009. Si tratta di incidere profondamente sui meccanismi di formazione della spesa pubblica locale, superando il mero riferimento alla spesa storica. E si tratta, così, di dare più trasparenza all'azione di tutte le amministrazioni pubbliche locali, di conseguire potenziali risparmi, di definire uno scenario, compatibile con gli equilibri di finanza pubblica, al cui interno decidere cosa fare di questi risparmi.

L'importanza di questo tema è totalmente disattesa dallo schema di decreto che il Governo ha inviato al Parlamento per il parere della Commissione bicamerale per l'attuazione del federalismo fiscale, e delle altre Commissioni competenti. Lo schema di decreto è insufficiente e del tutto inadeguato ad avviare l'importante processo di valutazione analitica di questo settore di spesa pubblica (circa 80 miliardi di euro) con consapevolezza e con trasparenza, in ordine sia alle procedure che alle metodologie da utilizzare.

Lo schema di decreto, in particolare, non attua una serie di principi fondamentali e di criteri direttivi contenuti nella legge delega. Mentre i decreti attuativi sono il luogo dove i principi della legge n. 42 devono trovare approfondimento e specificazione operativa, lo schema di decreto sui fabbisogni *standard* semplicemente li dimentica. Viene inoltre eluso il controllo parlamentare sulla scelta delle metodologie di calcolo. Il processo di cal-

colo, infatti, è affidato ad alcuni organi tecnici senza chiare indicazioni di tipo metodologico. È totalmente assente la connessione fra fabbisogni *standard*, livelli essenziali delle prestazioni e obiettivi di servizio. Ed è altrettanto assente la connessione fra fabbisogni *standard* e ciclo delle decisioni di finanza pubblica. Non è previsto alcun coordinamento con la Carta delle autonomie, e non è chiaro né ben specificato il disegno « a regime » del procedimento di monitoraggio e aggiustamento dinamico dei fabbisogni *standard*.

Per questi motivi il Gruppo del Partito Democratico nella Commissione parlamentare per l'attuazione del federalismo fiscale chiede al Governo di riscrivere completamente lo schema di decreto affinché esso possa contenere tutte le norme indispensabili per la piena e coerente attuazione della legge delega.

Il PD non vuole genericamente « prendere tempo ». Il nostro Gruppo ha appoggiato fortemente la proposta di svolgere le audizioni su questo e sui successivi decreti attuativi in forma congiunta fra Commissione bicamerale e Commissioni bilancio di Camera e Senato, con l'obiettivo di rendere più celere ed efficiente il lavoro del Parlamento.

Siamo mossi dalla forte preoccupazione che la legge sul federalismo fiscale, alla quale anche noi abbiamo contribuito e nei cui principi essenziali ci riconosciamo pienamente, sia attuata malamente, alterando i suoi fondamentali. E che, soprattutto, si perda l'occasione di usarne l'elevato potenziale innovativo e riformista.

Avanziamo di seguito le proposte che ci sembrano indispensabili per riempire di contenuti questo decreto che, ad oggi, è totalmente vuoto.

2. Lo Schema di decreto legislativo del Governo.

Lo schema di decreto approvato dal Governo, con l'intesa della Conferenza unificata, si limita ad affidare a SOSE, la società pubblica che elabora gli studi di settore, la determinazione delle metodologie su cui calcolare i fabbisogni *standard*, in collaborazione con la Fondazione IFEL – Istituto per la finanza e l'economia locale dell'ANCI, e previa approvazione della Commissione tecnica paritetica per l'attuazione del federalismo fiscale (COPAFF). Le note metodologiche relative alle procedure di calcolo e le relative stime dei fabbisogni per ciascun comune e provincia verrebbero poi adottate con decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri (DPCM), sentita la Conferenza Stato – Città e autonomie locali, previa deliberazione del Consiglio dei Ministri.

Il lavoro di analisi e di stima si limiterebbe alle sole funzioni fondamentali provvisorie indicate nella legge n. 42, senza tener conto del disegno di legge relativo alla Carta delle autonomie locali già approvato dalla Camera e ora all'esame del Senato. Il processo di graduale superamento del criterio della spesa storica sarebbe collocato nel triennio 2011-2013. La «revisione a regime» sarebbe fissata entro il triennio successivo.

La critica fondamentale che avanziamo è che lo schema di decreto legislativo approvato dal Governo non attua alcuni punti cardine della legge delega.

L'articolo 2, comma 2, lettera *f*) della legge n. 42 del 2009 fissa il seguente principio direttivo: «determinazione del costo e del fabbisogno *standard* quale costo e fabbisogno che, valorizzando l'efficienza e l'efficacia, costituisce l'indicatore rispetto al quale comparare e valutare l'azione pubblica; definizione degli obiettivi di servizio cui devono tendere le amministrazioni regionali e locali nel-

l'esercizio delle funzioni riconducibili ai livelli essenziali delle prestazioni o alle funzioni fondamentali di cui all'articolo 117, secondo comma, lettere *m*) e *p*) della Costituzione».

Nello schema di decreto legislativo in esame, così come negli altri atti predisposti dal Governo in materia compresa la Relazione del Ministro dell'Economia e delle finanze Giulio Tremonti presentata il 30 giugno scorso, è evidente l'assenza totale di riferimenti al percorso che dai livelli essenziali delle prestazioni porta agli obiettivi di servizio, e quindi ai costi e ai fabbisogni *standard*. L'operazione di calcolo dei fabbisogni *standard* viene ricondotta ad una mera analisi di tipo statistico sulle spese storiche esistenti, con riferimenti metodologici vaghissimi e poco stringenti.

Inoltre, l'articolo 5, comma 1, lettera *g*), della legge n. 42 del 2009 assegna, in materia di costi e fabbisogni *standard*, un preciso ruolo alla Conferenza permanente per il coordinamento della finanza pubblica: «La Conferenza si avvale della Commissione di cui all'articolo 4 (COPAFF) quale segreteria tecnica per lo svolgimento delle attività istruttorie e di supporto necessarie; a tali fini, è istituita una banca dati comprendente indicatori di costo, di copertura e di qualità dei servizi, utilizzati per definire i costi e i fabbisogni *standard* e gli obiettivi di servizio nonché per valutare il grado di raggiungimento degli obiettivi di servizio». La Conferenza è istituita con decreto legislativo attuativo della legge n. 42 del 2009 nell'ambito della Conferenza unificata Stato-Regioni e autonomie locali quale organismo stabile di coordinamento della finanza pubblica, e di essa fanno parte i rappresentanti dei diversi livelli istituzionali di governo.

Il medesimo articolo 5 della legge delega continua con la seguente lettera *h*) «la Conferenza verifica periodicamente la realizzazione del percorso di convergenza ai costi e ai fabbisogni *standard* nonché agli obiettivi di servizio e promuove la conciliazione degli interessi tra i diversi livelli di governo interessati (...)».

È evidente che la Commissione tecnica paritetica per l'attuazione del federalismo fiscale (COPAFF) ha un ruolo di segreteria tecnica, mentre il luogo deputato alla verifica dinamica dei processi di adeguamento dettati dalla legge, così come dei più complessi aspetti di ordine politico-istituzionale relativi al funzionamento della finanza multilivello italiana riformata dalla legge n. 42 del 2009, è la Conferenza permanente. A tutt'oggi la Conferenza permanente non è stata istituita, e questa è già di per sé una seria mancanza attuativa. In più, questo organo centrale nei principi della delega, e le procedure connesse al suo funzionamento, sono totalmente ignorate nello schema di decreto legislativo al nostro esame.

La Commissione parlamentare sull'attuazione del federalismo fiscale viene completamente esautorata dalla fase concreta di fissazione dei metodi di determinazione dei fabbisogni *standard* e dalla loro applicazione operativa per il calcolo effettivo dei medesimi fabbisogni. Infatti, la nota metodologica relativa alle procedure di calcolo e la quantificazione dei fabbisogni *standard* per ciascuna funzione e singolo ente sono adottati con decreto del Presidente del Consiglio senza passare per il Parlamento. Questa procedura elude i principi di garanzia e di trasparenza che la legge n. 42 del 2009 ha affidato al « filtro » della Commissione bicamerale. Ad essa oggi viene chiesto di dare il via libera a una vaga procedura di quantificazione, di cui non sarà chiamata a valutare gli esiti, neppure sul piano meramente metodologico se non anche su quello operativo.

3. La proposta del Gruppo del Partito Democratico.

La nostra proposta è di stabilire con chiarezza la separazione fra due successive fasi di lavoro. La *prima fase* prevede una profonda riscrittura dello schema di decreto legislativo attualmente all'esame della Commissione parlamentare, con l'indicazione della metodologia di calcolo da adottare per la definizione dei fabbisogni

standard per la raccolta dei dati e le prime analisi aggregate. Questa fase può concludersi con una relazione da presentare in Parlamento. La *seconda fase* prevede un nuovo decreto legislativo contenente l'indicazione dei fabbisogni *standard*, nelle diverse accezioni di cui si dirà più avanti, che sia sottoposto al parere della Commissione parlamentare e della Conferenza permanente per il coordinamento della finanza pubblica, e non della sola Commissione tecnica paritetica.

Nell'attuale schema di decreto legislativo il concetto di fabbisogno *standard* su ciascuna delle funzioni fondamentali degli enti locali resta indefinito. Il risultato finale della procedura sarà una specifica quota da attribuire a ciascun ente su un fondo predeterminato oppure sarà un livello assoluto di risorse finanziarie? Si seguirà un approccio *top-down*, basato sul criterio di riparto, oppure un approccio *bottom-up*, e cioè analitico per prestazioni? Quali metodologie verranno testate fra quelle presenti nell'esperienza italiana e internazionale? L'allegato tecnico n. 4 alla Relazione presentata il 30 giugno scorso fa cenno a due delle metodologie esistenti, ma non fornisce alcuna indicazione per il lavoro della SOSE e dell'IFEL.

Questi non sono aspetti meramente tecnici da lasciare alla competenza della SOSE e dell'IFEL, sono elementi costitutivi del sistema del federalismo fiscale che andrebbero definiti con chiarezza sul piano delle scelte di fondo, e poi costantemente monitorati e valutati. La questione più importante riguarda la scelta fra metodologie di tipo aggregato, finalizzate a individuare indicatori di spesa media *pro-capite* adeguatamente ponderati, e metodologie di costruzione di indicatori di costo per aree merceologiche di servizi sufficientemente omogenei.

La questione andrebbe discussa a fondo, e non va certo dimenticata come fa lo schema di decreto legislativo. E andrebbero valutate opzioni innovative. Ad esempio, si dovrebbe uscire dall'alternativa secca fra indicatori « macro-aggregati » e indicatori « micro-aziendalistici » per definire nuove classi di indicatori « meso ». In

fondo è questa la strada che suggerisce la parallela, e più avanzata, vicenda della valutazione dei costi *standard* nel settore sanitario. Oppure, per fare un altro esempio, si potrebbe riflettere sull'utilità di mettere in campo entrambe le procedure, quella « macro » e quella « meso », dedicando la prima al compito di definire quantità e riparti almeno in fase transitoria, e la seconda a fornire agli amministratori locali *benchmark* ottimali di riferimento da utilizzare come una sorta di « cruscotto di gestione » nei processi di raggiungimento dell'efficienza e della convergenza.

È importante ricordare che la eterogeneità dei servizi offerti da comuni e province è molto più elevata di quella dei servizi regionali, e di conseguenza molto più grande è la variabilità della spesa storica da ricondurre a fattori *standard*. Sarebbe irrealistico pretendere una valutazione analitica, o anche « meso », di tutti i servizi forniti dagli enti territoriali. Tuttavia, è chiaro che sarebbe un vero passo avanti sfruttare la « macchina » dell'attuazione della legge n. 42 del 2009 per fornire agli amministratori locali indicatori di costo e valutazioni comparative per le più importanti funzioni fondamentali, e cioè non solo per quelle per le quali esistono i LEP/LEA, ma anche per le altre più rilevanti ai fini del costo complessivo e dell'efficienza ed efficacia dell'apparato pubblico locale. Gli esempi possono essere l'illuminazione pubblica, la manutenzione stradale, la raccolta e lo smaltimento dei rifiuti, il servizio idrico integrato, i servizi per la non autosufficienza, i servizi scolastici e materno-infantili, ecc.. A ben vedere, è proprio questo l'obiettivo a cui mira il legislatore nell'ambito di quanto previsto nel sopra citato articolo 2, comma 2, lettera g) della legge n. 42 del 2009.

Sotto questo aspetto, mentre il ruolo di SOSE può essere giustificato dalle competenze maturate nell'ambito dell'analisi statistica avanzata di micro-dati finalizzata alla costruzione di parametri operativi dell'azione pubblica, e non alla mera attività di ricerca, occorrerebbe chiamare in causa anche l'ISTAT, che possiede le più

avanzate banche dati territoriali non solo sui conti economici, ma anche sugli obiettivi di servizio. Di queste banche dati non solo bisognerà tenere conto, ma esse andranno mantenute e pienamente inserite nel processo di definizione dei fabbisogni e di monitoraggio periodico del raggiungimento degli obiettivi di servizio.

Lo schema di decreto legislativo si limita a riproporre la tradizionale clausola di salvaguardia finanziaria, e cioè che « dal presente decreto non devono derivare nuovi o maggiori oneri per il bilancio dello Stato ». Emerge qui un problema fondamentale: il decreto legislativo in esame non è un normale atto di « spesa », bensì un atto normativo che ha un compito strutturale, e cioè quello di introdurre a livello ordinamentale, e nel rapporto inter-istituzionale « multilivello », nuovi metodi e nuove procedure per il calcolo dei costi dei servizi pubblici essenziali e fondamentali erogati da comuni e province.

A nostro parere la compatibilità finanziaria aggregata del processo di attuazione della legge n. 42 del 2009 non va ricercata apponendo inutili vincoli decreto per decreto, poiché essa è garantita dalle norme di coordinamento generale dettate dalla legge n. 196 del 2009 in materia di contabilità e finanza pubblica. Sono i meccanismi dinamici di coordinamento previsti in quella sede (il DFP, i decreti collegati annuali sul patto di convergenza, la Legge di stabilità contenente le previsioni « multilivello » e il patto di stabilità) che garantiscono, anno per anno, le compatibilità. Trovando, se necessario, le adeguate coperture, ovvero, se è il caso, accertando gli eventuali risparmi.

In sede di attuazione della legge delega sul federalismo fiscale ci si dovrebbe soffermare quindi sulle modalità di interconnessione fra decisioni di finanza pubblica da un lato e, dall'altro lato, meccanismi di valutazione e di adeguamento nel circuito livelli essenziali delle prestazioni-obiettivi di servizio-costi e fabbisogni *standard*. In questo processo, è bene ricordare che la relazione fra calcolo/revisione dei fabbisogni *standard* e patto di convergenza degli obiettivi di servizio dovrebbe consentire di

accrescere quantità e qualità dell'offerta delle prestazioni nei territori attualmente meno dotati e/o nei settori attualmente sotto *standard* per poter raggiungere i livelli essenziali. La questione non viene affrontata nel decreto, ma neppure nella Relazione presentata il 30 giugno scorso, in cui i concetti « Livelli essenziali delle prestazioni » e « Obiettivi di servizio » non sono mai citati.

Si rischia qui un vero e proprio tradimento dello spirito delle leggi n. 42 e n. 196 del 2009, entrambe approvate con un intenso e proficuo lavoro parlamentare in vista di obiettivi condivisi di riforme a medio termine.

Non si può poi non sottolineare l'irrazionalità di quanto previsto all'articolo 2 dell'attuale schema di decreto legislativo, in cui si stabilisce che tutta questa complicata costruzione dei fabbisogni *standard* viene applicata soltanto alle funzioni fondamentali identificate in via provvisoria nella legge n. 42 del 2009, senza tenere conto del parallelo processo di loro definitiva determinazione nella Carta della autonomie locali. Peraltro, nel testo della Carta delle autonomie locali già approvato dalla Camera, è stata inserita una clausola parallela, e altrettanto irragionevole: le funzioni fondamentali definitive entreranno in vigore solo alla fine della fase transitoria prevista dalla legge n. 42 del 2009, e cioè non prima del 2016.

Anche qui sembra prevalere una mera logica di garanzia sui saldi finanziari. Una logica che non sta in piedi: non è vero infatti che i saldi finanziari attuali tengano conto, a legislazione vigente, dell'attua-

zione della legge n. 42 del 2009 corredata delle sole funzioni provvisorie, e che quindi rischierebbero di « saltare » introducendo nel processo la lista definitiva delle funzioni. Non è vero perché, semplicemente, anche sulle sole funzioni provvisorie non sono ancora stati calcolati i fabbisogni *standard* e non è stato messo a punto il sistema. E quindi i saldi a legislazione vigente non ne possono tenere conto.

Non c'è quindi alcun rischio finanziario se il lavoro analitico e metodologico su tutte le funzioni fondamentali viene messo in cantiere fin da oggi. Anzi, potrebbe essere vero il contrario: si mette in piedi una complessa macchina per la valutazione di alcuni fabbisogni *standard* (con connesse procedure di redazione di questionari, analisi statistica, concertazione, ecc.) e questa macchina dovrà essere fra qualche anno ripristinata per valutarne altri. Semplici economie di scala suggeriscono che sia meno costoso mettere in funzione questa macchina su tutte le funzioni fondamentali, e non solo su quelle provvisorie.

Infine, va chiarito meglio come si opererà dopo la fase iniziale. Nello scenario di « regime » vanno definite la periodicità delle rideterminazioni, le modalità del monitoraggio, le procedure di approvazione delle revisioni. È chiaro infatti che SOSE non può essere lasciata da sola, insieme a IFEL, senza precisi indirizzi per la sua attività, in primo luogo da parte della Commissione permanente per il coordinamento della finanza pubblica.