

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 adozione della nota metodologica e del fabbisogno standard relativi, per i comuni, alle funzioni di polizia locale e, per le province, alle funzioni nel campo dello sviluppo economico – servizi del mercato del lavoro. Atto n. 508 (<i>Seguito dell'esame e conclusione – Parere favorevole con condizioni, osservazioni e raccomandazioni</i>) | 116 |
| ALLEGATO 1 (<i>Nuova formulazione della proposta di parere dei relatori</i>) | 120 |
| ALLEGATO 2 (<i>Parere approvato</i>) | 125 |
| UFFICIO DI PRESIDENZA INTEGRATO DAI RAPPRESENTANTI DEI GRUPPI | 119 |

ATTI DEL GOVERNO

Mercoledì 14 novembre 2012. — Presidenza del presidente Enrico LA LOGGIA. — Interviene il sottosegretario di Stato per l'economia e le finanze, Vieri Ceriani.

La seduta comincia alle 14.25.

Schema di decreto del Presidente del Consiglio dei ministri recante adozione della nota metodologica e del fabbisogno standard relativi, per i comuni, alle funzioni di polizia locale e, per le province, alle funzioni nel campo dello sviluppo economico – servizi del mercato del lavoro.

Atto n. 508.

(Seguito dell'esame e conclusione – Parere favorevole con condizioni, osservazioni e raccomandazioni).

La Commissione prosegue l'esame dello schema di decreto all'ordine del giorno, rinviato, da ultimo, nella seduta del 13 novembre 2012.

Il senatore Paolo FRANCO (LNP), *relatore*, anche a nome del senatore Saro, illustra una nuova formulazione della proposta di parere presentata dai relatori nella seduta di ieri, che tiene conto delle questioni emerse nel corso del dibattito (*vedi allegato 1*). In particolare, nella nuova formulazione si sottolinea l'esigenza di considerare la spesa effettiva riferita non a un solo anno, ma alla media relativa a un periodo pluriennale. È altresì esplicitata la richiesta di chiarire come si procederà alla ripartizione dei trasferimenti perequativi, dal momento che la legge n. 42 del 2009 prevede che tale ripartizione abbia luogo sulla base sia del fabbisogno standard, sia del valore standardizzato del gettito dei tributi ed entrate proprie di applicazione generale.

Il Sottosegretario Vieri CERIANI esprime un convinto apprezzamento della proposta di parere presentata dai relatori, che fornisce, in termini assolutamente equilibrati, utili indicazioni in rapporto alla prosecuzione dell'attività di determinazione dei fabbisogni standard relativi

alle funzioni fondamentali di comuni e province.

Dichiara pertanto di condividere tale proposta, segnalando peraltro l'opportunità di espungere, al numero 2) della lettera c) delle condizioni contenute nel dispositivo, l'inciso in cui si fa riferimento, per lo svolgimento delle funzioni di polizia locale, alle forze di polizia dello Stato.

Il senatore Paolo FRANCO (LNP), *relatore*, anche a nome dell'altro relatore, senatore Saro, dichiara di accogliere la modifica proposta dal rappresentante del Governo.

Il deputato Marco CAUSI (PD), nel ribadire il giudizio assolutamente positivo sul lavoro svolto dai relatori, già anticipato nella seduta di ieri, e nel condividere le modifiche introdotte nella nuova formulazione, osserva che lo schema di decreto in oggetto attesta la validità dell'impostazione, definita con il contributo determinante della Commissione, del decreto legislativo n. 216 del 2010. Il lavoro di determinazione dei fabbisogni standard ha infatti permesso di raccogliere ed elaborare informazioni, non soltanto di carattere finanziario, sulle attività degli enti locali che consentono una conoscenza molto più approfondita e articolata di quella finora disponibile. Ritiene pertanto che si debba fare quanto possibile per accelerare il completamento delle procedure relative alla determinazione dei fabbisogni standard per tutte le funzioni fondamentali di comuni e province. Altrettanto importante è, a suo giudizio, sviluppare in concreto la metodologia di determinazione degli *output* standard.

L'apprezzamento e il sostegno per l'attività di determinazione dei fabbisogni standard non deve peraltro attenuare la consapevolezza dell'esigenza di un'attenta valutazione politica nel momento in cui si definiranno le modalità di applicazione dei risultati ottenuti alla ripartizione dei finanziamenti perequativi. In particolare, a suo parere, a quel momento sarà necessario tener conto adeguatamente della specificità dei comuni di piccole dimensioni,

per i quali, fatta salva comunque l'opportunità di promuovere il ricorso alle diverse tipologie di forme associative, l'applicazione diretta dei coefficienti di riparto potrebbe portare a situazioni insostenibili.

In conclusione, esprime il voto favorevole del proprio Gruppo sulla proposta di parere dei relatori, come riformulata.

Il senatore Luigi COMPAGNA (PdL) dichiara il voto favorevole anche del proprio Gruppo sulla proposta di parere dei relatori. Intende altresì esprimere soddisfazione, sia pure con la sobrietà che la situazione attuale impone, per l'impegno che la Commissione ha continuato a dedicare alla questione della determinazione dei costi e fabbisogni standard e, più in generale all'attuazione del federalismo fiscale, anche in una fase in cui tali questioni sembrano aver perso la rilevanza centrale che hanno rivestito nel recente passato.

Il senatore Lucio Alessio D'UBALDO (PD), pur riconoscendo l'impegno dedicato dai relatori e dalla Commissione all'esame dello schema di decreto in oggetto, ritiene che non si possa fare a meno di rilevare che i risultati approvati con tale atto, in termini di coefficienti di riparto, sono assolutamente privi di connessione e di pertinenza con la situazione reale della finanza locale. Rileva infatti che qualunque tipo di aggiustamento nella ripartizione delle risorse richiede, in primo luogo, che le risorse stesse siano congrue. Osserva invece che il fondo sperimentale di riequilibrio presenta, a seguito dei ripetuti interventi di riduzione, una dotazione del tutto insufficiente.

Più in generale ritiene che siano venute meno le condizioni istituzionali che per lungo tempo in passato avevano garantito una equilibrata politica nei confronti degli enti locali. Per un lungo periodo di tempo, infatti, la rideterminazione dei trasferimenti assegnati agli enti locali ha costituito lo strumento più efficace di cui lo Stato disponeva per rendere effettivi i propri indirizzi nei confronti di comuni e province. Questa positiva dialettica è ces-

sata nel momento in cui le scelte relative alla finanza locale hanno cominciato ad essere imposte dalla Ragioneria generale dello Stato, mentre sono venuti del tutto meno il ruolo e la capacità di incidenza della Direzione per la finanza locale collocata nell'ambito del Ministero dell'interno. La situazione così squilibrata che si è creata provoca evidenti gravi conseguenze che sono ben evidenti. Anche nel caso dello schema in oggetto è stata, infatti, svolta un'imponente attività per pervenire alla determinazione di coefficienti di riparto che risulteranno privi di ogni possibilità di applicazione.

Per le ragioni di dissenso formulate, dichiara, a titolo personale, di astenersi sulla proposta di parere favorevole presentata dai relatori sullo schema di decreto del Presidente del Consiglio dei ministri in esame.

Il deputato Rolando NANNICINI (PD), richiamando i coefficienti di riparto relativi alle funzioni di polizia locale indicati nella nota metodologica allegata allo schema di decreto, segnala che per il comune di Roma è stato determinato un coefficiente pari a poco più di un decimo della spesa complessiva di tutti i comuni destinata a tale funzione. Se invece si prendono in considerazione i coefficienti di comuni di dimensioni piccole o molto piccole, si incontrano valori nell'ordine di un centesimo di millesimo. Per questo, nel condividere la segnalazione già avanzata dal collega Causi, invita a considerare con grande attenzione le modalità di applicazione dei coefficienti così ottenuti, per quanto concerne, in particolare, i piccoli comuni. In questo caso, a suo giudizio, sarebbe più opportuno fare riferimento, piuttosto che ai singoli enti, alla classe dimensionale di appartenenza. Per quanto apprezzabile, sotto il profilo tecnico, risulti il lavoro svolto da SOSE e IFEL, ritiene che sia assolutamente necessario richiamare l'attenzione, a livello politico, sulle modalità con cui, in concreto, i coefficienti saranno applicati.

Il sottosegretario Vieri CERIANI ribadisce l'apprezzamento per il lavoro svolto

dalla Commissione e per la proposta di parere elaborata dai relatori. Ritiene che pari apprezzamento debba essere manifestato per tutti coloro che hanno contribuito al lavoro di determinazione dei fabbisogni standard e, in generale, per l'attività che, già a partire dal precedente Governo, è stata portata avanti su questa materia. Evidenzia che tale attività ha permesso un'approfondita riflessione metodologica, dai cui è emersa la consapevolezza di importanti aspetti relativi alla finanza e al funzionamento degli enti locali, unitamente alla formazione di un ampio patrimonio informativo, di indubbia utilità. Per questo il Governo intende fornire tutto il supporto necessario per garantire la prosecuzione dei lavori finora svolti. Rileva che già sulla base delle note metodologiche presentate in allegato allo schema di decreto in esame è possibile per ciascun ente verificare come, nella prestazione di determinati servizi, si collochi rispetto alla situazione media della classe di appartenenza. Si tratta, a suo parere, di un importante elemento di conoscenza, in primo luogo per gli stessi amministratori locali, che può stimolare un cambiamento di prospettiva e di mentalità, di cui oggi si avverte più che mai l'esigenza.

Enrico LA LOGGIA, *presidente*, pone in votazione la nuova formulazione della proposta di parere dei relatori, come ulteriormente modificata per tener conto dell'osservazione del rappresentante del Governo.

La Commissione approva la proposta di parere favorevole con condizioni, osservazioni e raccomandazioni dei relatori, come ulteriormente riformulata.

Enrico LA LOGGIA, *presidente*, avverte che il parere approvato dalla Commissione sarà trasmesso ai Presidenti di Camera e Senato.

Il senatore Lucio Alessio D'UBALDO (PD), intervenendo sull'ordine dei lavori, invita la Presidenza a richiedere che SOSE e IFEL facciano pervenire alla Commis-

sione un rendiconto sull'utilizzo delle risorse ad esse assegnate per lo svolgimento delle attività di determinazione dei fabbisogni standard, con particolare riferimento ai finanziamenti specificamente previsti dall'articolo 1, comma 23, della legge n. 220 del 2010 (legge di stabilità per il 2011).

Enrico LA LOGGIA, *presidente*, si fa carico della richiesta del senatore

D'Ubaldo. Nessun altro chiedendo di intervenire, dichiara conclusa la seduta.

La seduta termina alle 14.55.

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

L'ufficio di presidenza si è riunito dalle 14.55 alle 15.

ALLEGATO 1

Schema di decreto del Presidente del Consiglio dei ministri recante adozione della nota metodologica e del fabbisogno standard relativi, per i comuni, alle funzioni di polizia locale e, per le province, alle funzioni nel campo dello sviluppo economico – servizi del mercato del lavoro. (Atto n. 508).

**NUOVA FORMULAZIONE DELLA PROPOSTA
DI PARERE DEI RELATORI**

(v. seduta del 13 novembre 2012)

La Commissione parlamentare per l'attuazione del federalismo fiscale,

esaminato lo schema di decreto del Presidente del Consiglio dei ministri recante adozione della nota metodologica e del fabbisogno standard per ciascun comune e provincia, relativi alle funzioni di polizia locale, per quanto riguarda i comuni, e alle funzioni nel campo dello sviluppo economico – servizi del mercato del lavoro, per quanto riguarda le province (atto n. 508);

premessi che:

dalle note metodologiche approvate con lo schema di decreto in esame emerge un imponente lavoro sia di raccolta di dati di carattere finanziario e strutturale relativi agli enti locali interessati, sia di riflessione finalizzata ad individuare la metodologia più appropriata per la determinazione dei fabbisogni standard;

i fabbisogni standard, in quanto costituiscono un parametro finalizzato a rispondere contestualmente al principio dell'equità (assicurare un livello di servizio uniforme in rapporto alle caratteristiche dei singoli enti) e al principio dell'efficienza (stimolare il raggiungimento di un rapporto ottimale tra *input* e *output*), rappresentano un indicatore assai più idoneo di quelli finora impiegati per una migliore gestione delle risorse destinate

all'erogazione dei servizi e per una più mirata revisione della spesa pubblica;

occorre pertanto che la complessa attività volta alla determinazione dei fabbisogni standard relativi a tutte le funzioni fondamentali di comuni e province, come impostata sulla base di quanto disposto dal decreto legislativo n. 216 del 2010, prosegua e sia portata a compimento nel rispetto dei tempi previsti dall'articolo 2 del medesimo decreto legislativo n. 216, e successive modificazioni, cercando, per quanto possibile, di anticipare le scadenze già fissate, in conformità con le previsioni dell'articolo 1-bis del decreto-legge n. 52 del 2012, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 94 del 2012;

occorre altresì che significative modifiche normative attinenti all'assetto degli enti interessati, con particolare riferimento alla nuova definizione delle funzioni fondamentali dei comuni, introdotta dall'articolo 19 del decreto-legge n. 95 del 2012, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 135 del 2012, e al riordino delle province, non impediscano il proseguimento delle attività di determinazione dei fabbisogni standard secondo il programma, le modalità e i tempi già stabiliti, anche al fine di evitare che eventuali effetti distorsivi possano discendere dall'applicazione dei nuovi criteri a singole funzioni fondamentali; nel corso, ove pos-

sibile, dello svolgimento di tali attività, oppure una volta completata la prima determinazione dei fabbisogni standard, si potrà provvedere a raccordare i risultati ottenuti con gli interventi legislativi nel frattempo adottati;

occorre inoltre, al fine di disporre di un quadro informativo completo e di una determinazione dei fabbisogni standard che riguardi l'intero territorio nazionale, valutare la possibilità di estendere l'ambito di applicazione delle procedure in questione, coinvolgendo, in via concordata e consensuale, anche le regioni a statuto speciale e le province autonome;

con riferimento alla metodologia adottata e ai risultati esposti nelle note allegato allo schema di decreto in esame, emergono le seguenti esigenze:

a) integrare i dati forniti nelle note metodologiche allegato allo schema di decreto in esame in modo da disporre degli elementi informativi necessari per poter confrontare, per ciascun ente, il fabbisogno standard per la prestazione dei servizi relativi alla funzione considerata con la spesa effettivamente sostenuta dall'ente stesso per tali servizi; tali confronti dovrebbero altresì essere effettuati considerando la spesa effettiva riferita non ad un solo anno, ma alla media relativa ad un periodo pluriennale di almeno tre anni;

b) indicare l'impatto di ciascuna variabile sul fabbisogno standard, in modo da permettere una comparazione dell'incidenza delle diverse variabili indipendentemente dalle unità di misura con le quali queste ultime sono espresse;

c) chiarire come il coefficiente di riparto individuato si applichi, nella fase transitoria e a regime, ai fini della determinazione della quota del fondo perequativo spettante a ciascun comune e a ciascuna provincia, considerata la previsione dell'articolo 13 della legge n. 42 del 2009 per cui i fondi perequativi devono essere ripartiti «sulla base di un indicatore di fabbisogno finanziario calcolato come differenza tra il valore standardizzato della

spesa corrente al netto degli interessi e il valore standardizzato del gettito dei tributi ed entrate proprie di applicazione generale»;

d) introdurre nel metodo di determinazione del fabbisogno standard e nelle modalità di esposizione dei risultati i correttivi necessari per dar conto delle economie di scala, riconsiderando, tra l'altro, la scelta di attribuire un fabbisogno standard anche nel caso in cui l'ente non preli i servizi presi in considerazione;

e) introdurre nella determinazione del fabbisogno standard valori obiettivi che, in relazione al costo del lavoro e anche al costo di altri *input* del processo di produzione e fornitura dei servizi, premino gli enti più efficienti;

f) sviluppare la parte della metodologia concernente la determinazione dei livelli quantitativi standard dei servizi, in modo da poter fornire, per ciascun ente, gli elementi informativi che permettano di confrontare il livello del servizio effettivamente offerto con l'*output* standard;

g) verificare che le stime, operate sulla base dei più recenti dati storici disponibili, mantengano la loro validità anche a seguito degli interventi di riduzione dei trasferimenti e di revisione degli obiettivi del patto di stabilità interno che si sono succeduti successivamente all'anno 2009, adottato come esercizio di riferimento dei dati di base utilizzati;

nella seduta della Commissione del 7 novembre 2012 il rappresentante del Governo ha consegnato una nuova versione dell'allegato 7 della Nota metodologica concernente la determinazione dei fabbisogni standard relativi alle funzioni di polizia locale dei comuni, derivante da una revisione dei coefficienti di riparto della spesa, nella quale sono state sterilizzate le variabili sotto il controllo discrezionale delle amministrazioni locali. Tale operazione è stata compiuta al fine di uniformare i criteri adottati per il calcolo dei coefficienti di riparto relativi alla po-

lizia locale con i criteri che saranno adottati per le altre funzioni fondamentali;

esprime

PARERE FAVOREVOLE

con le seguenti condizioni:

a) con riferimento alle funzioni di polizia locale, per i comuni, e alle funzioni nel campo dei servizi del mercato del lavoro, per le province, sia predisposto, con le modalità previste dall'articolo 5 del decreto legislativo n. 216 del 2010 per la elaborazione delle note metodologiche, un documento, da trasmettere da parte del Governo alla Commissione a fini conoscitivi, in cui gli elementi contenuti nelle note metodologiche allegate allo schema di decreto in esame siano integrati in modo da:

1) rendere noti i dati necessari per poter confrontare, per ciascun ente, il fabbisogno standard per la prestazione dei servizi in questione con la spesa effettivamente sostenuta dall'ente stesso; a tal fine dovrebbero essere posti a raffronto, per ciascun ente, il fabbisogno standard e la spesa effettivamente sostenuta, espressi in valore assoluto, e, in ogni caso, deve essere indicato, per ciascun ente, il coefficiente di riparto relativo alla spesa complessivamente sostenuta dal complesso di tutti gli enti con riferimento alle funzioni in esame, in modo da poterlo confrontare con il coefficiente di riparto ottenuto sulla base del fabbisogno standard; tali confronti dovrebbero altresì essere effettuati considerando la spesa effettiva riferita non ad un solo anno, ma alla media relativa ad un periodo pluriennale di almeno tre anni;

2) rendere noti i dati necessari per poter confrontare l'incidenza sul fabbisogno standard delle diverse variabili considerate indipendentemente dalle unità di misura con le quali queste ultime sono espresse; a tal fine si potrebbe indicare l'elasticità del fabbisogno standard rispetto a ciascuna variabile;

3) fornire i chiarimenti necessari in merito all'applicazione del coefficiente di

riparto individuato ai fini della determinazione della quota del fondo perequativo spettante a ciascun comune e a ciascuna provincia, in considerazione di quanto disposto dall'articolo 2 del decreto legislativo n. 216 del 2010, e successive modificazioni, per cui i fabbisogni standard determinati entro il 31 marzo 2013 dovranno entrare in vigore nello stesso anno 2013, « con un processo di gradualità diretto a garantire l'entrata a regime nell'arco del triennio successivo »; a tale scopo il Governo dovrebbe precisare se intende applicare a partire dal 2013 il coefficiente di riparto indicato nelle note metodologiche all'assegnazione delle risorse perequative;

4) chiarire le modalità con cui, a partire dai fabbisogni standard così individuati, si intenda dare attuazione alla previsione dell'articolo 13 della legge n. 42 del 2009 secondo cui i trasferimenti perequativi a favore di ciascun comune e ciascuna provincia devono essere determinati « sulla base di un indicatore di fabbisogno finanziario calcolato come differenza tra il valore standardizzato della spesa corrente al netto degli interessi e il valore standardizzato del gettito dei tributi ed entrate proprie di applicazione generale ». A tal fine è necessario dare avvio con urgenza al processo di determinazione delle capacità fiscali di comuni e provincia in parallelo a quello di determinazione dei fabbisogni standard;

b) per il futuro, con riferimento alle altre funzioni fondamentali di comuni e province, fornire gli elementi di cui alla lettera a) nelle note metodologiche di volta in volta adottate con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri e sottoposte al parere della Conferenza Stato-città e autonomie locali, della Commissione e delle Commissioni parlamentari competenti per le conseguenze di carattere finanziario;

c) con riferimento alla prosecuzione delle attività di determinazione dei fabbisogni standard relativi alle funzioni fondamentali di comuni e province, sviluppare la metodologia e adottare mo-

dalità di esposizione che permettano di evidenziare:

1) i dati utili per valutare, per ciascun ente, i costi degli *input* di particolare rilievo nella produzione e fornitura dei servizi in questione, in rapporto al fabbisogno standard;

2) i risultati derivanti dall'inserimento nel metodo di determinazione del fabbisogno standard dei correttivi necessari per dar conto delle economie di scala; a tal fine dovrebbe essere, tra l'altro, riconsiderata la scelta di attribuire un fabbisogno standard anche agli enti che non prestano i servizi considerati, valutando l'opportunità di adottare soluzioni alternative, quali, ad esempio, nel caso di servizio prestato in forma associata, l'indicazione del fabbisogno standard con riferimento alla struttura o organismo associativo dal quale il servizio è erogato; se il servizio è svolto da altre strutture pubbliche, si potrebbe invece non assegnare all'ente alcun fabbisogno standard, valutando l'opportunità di prevedere eventuali misure incentivanti in relazione a tale modalità di erogazione del servizio;

3) i risultati derivanti per ciascun ente dall'inserimento, nella determinazione del fabbisogno standard, di valori obiettivo che, con riferimento al costo degli *input*, che relativamente a ciascuna funzione fondamentale assumono particolare rilievo nel processo di produzione e fornitura dei relativi servizi, premino gli enti più efficienti;

4) i risultati relativi alla determinazione, per ciascun ente, dei livelli quantitativi standard dei servizi, in modo da poter porre a raffronto, per ogni ente, non soltanto il fabbisogno standard rispetto alla spesa effettivamente sostenuta, ma anche l'*output* standard rispetto al livello del servizio effettivamente offerto;

e con le seguenti osservazioni:

a) valuti il Governo l'opportunità di sopprimere il comma 2 dell'articolo 1 dello schema di decreto in esame, in conside-

razione del fatto che la nota illustrativa che accompagna le note metodologiche non è stato oggetto di specifica e formale condivisione nell'ambito della Commissione tecnica paritetica per l'attuazione del federalismo fiscale;

b) con riferimento alla determinazione del coefficiente di riparto per i singoli comuni relativo alle funzioni di polizia locale, valuti il Governo l'opportunità di adottare, con successivo decreto del Presidente del Consiglio dei ministri, in conformità con le procedure stabilite dagli articoli 5 e 6 del decreto legislativo n. 216 del 2010, i coefficienti di riparto corrispondenti ai criteri indicati dal rappresentante del Governo nella seduta della Commissione del 7 novembre 2012, in modo da assicurare uniformità metodologica con i criteri che saranno seguiti per le altre funzioni fondamentali;

nonché con le seguenti raccomandazioni, relative a tempi e modalità di determinazione e di applicazione dei fabbisogni standard concernenti le funzioni fondamentali di comuni e province:

a) assuma il Governo le opportune iniziative per assicurare che la determinazione dei fabbisogni standard relativi a tutte le funzioni fondamentali di comuni e province e il loro utilizzo, ai fini del superamento del criterio della spesa storica, abbiano luogo nel rispetto dei tempi previsti dall'articolo 2 del decreto legislativo n. 216 del 2010, e successive modificazioni, cercando, per quanto possibile, di anticipare le scadenze già fissate, in conformità con le previsioni dell'articolo 1-bis del decreto-legge n. 52 del 2012, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 94 del 2012;

b) assuma il Governo le opportune iniziative per assicurare che significative modifiche normative attinenti all'assetto degli enti locali, con particolare riferimento alla nuova definizione delle funzioni fondamentali dei comuni, introdotta dall'articolo 19 del decreto-legge n. 95 del 2012, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 135 del 2012, e al riordino delle

province, non ostacolino il proseguimento delle attività di determinazione dei fabbisogni standard secondo l'impostazione dettata dal decreto legislativo n. 216 del 2010, individuando di volta in volta le modalità più appropriate per raccordare le attività in corso e i risultati ottenuti con gli interventi legislativi nel frattempo adottati;

c) assuma il Governo 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 e alle province appartenenti ai territori delle regioni a statuto speciale e delle province autonome;

d) assuma il Governo le opportune iniziative per impiegare i risultati derivanti dalla determinazione dei fabbisogni standard relativi alle funzioni fondamentali di comuni e province anche nella definizione e attuazione delle misure di revisione della spesa che interessano tali enti.

ALLEGATO 2

Schema di decreto del Presidente del Consiglio dei ministri recante adozione della nota metodologica e del fabbisogno standard relativi, per i comuni, alle funzioni di polizia locale e, per le province, alle funzioni nel campo dello sviluppo economico – servizi del mercato del lavoro. (Atto n. 508)

PARERE APPROVATO

La Commissione parlamentare per l'attuazione del federalismo fiscale,

esaminato lo schema di decreto del Presidente del Consiglio dei ministri recante adozione della nota metodologica e del fabbisogno standard per ciascun comune e provincia, relativi alle funzioni di polizia locale, per quanto riguarda i comuni, e alle funzioni nel campo dello sviluppo economico – servizi del mercato del lavoro, per quanto riguarda le province (atto n. 508);

premessi che:

dalle note metodologiche approvate con lo schema di decreto in esame emerge un imponente lavoro sia di raccolta di dati di carattere finanziario e strutturale relativi agli enti locali interessati, sia di riflessione finalizzata ad individuare la metodologia più appropriata per la determinazione dei fabbisogni standard;

i fabbisogni standard, in quanto costituiscono un parametro finalizzato a rispondere contestualmente al principio dell'equità (assicurare un livello di servizio uniforme in rapporto alle caratteristiche dei singoli enti) e al principio dell'efficienza (stimolare il raggiungimento di un rapporto ottimale tra *input* e *output*), rappresentano un indicatore assai più idoneo di quelli finora impiegati per una migliore gestione delle risorse destinate all'erogazione dei servizi e per una più mirata revisione della spesa pubblica;

occorre pertanto che la complessa attività volta alla determinazione dei fabbisogni standard relativi a tutte le funzioni fondamentali di comuni e province, come impostata sulla base di quanto disposto dal decreto legislativo n. 216 del 2010, prosegua e sia portata a compimento nel rispetto dei tempi previsti dall'articolo 2 del medesimo decreto legislativo n. 216, e successive modificazioni, cercando, per quanto possibile, di anticipare le scadenze già fissate, in conformità con le previsioni dell'articolo 1-*bis* del decreto-legge n. 52 del 2012, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 94 del 2012;

occorre altresì che significative modifiche normative attinenti all'assetto degli enti interessati, con particolare riferimento alla nuova definizione delle funzioni fondamentali dei comuni, introdotta dall'articolo 19 del decreto-legge n. 95 del 2012, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 135 del 2012, e al riordino delle province, non impediscano il proseguimento delle attività di determinazione dei fabbisogni standard secondo il programma, le modalità e i tempi già stabiliti, anche al fine di evitare che eventuali effetti distorsivi possano discendere dall'applicazione dei nuovi criteri a singole funzioni fondamentali; nel corso, ove possibile, dello svolgimento di tali attività, oppure una volta completata la prima determinazione dei fabbisogni standard, si

potrà provvedere a raccordare i risultati ottenuti con gli interventi legislativi nel frattempo adottati;

occorre inoltre, al fine di disporre di un quadro informativo completo e di una determinazione dei fabbisogni standard che riguardi l'intero territorio nazionale, valutare la possibilità di estendere l'ambito di applicazione delle procedure in questione, coinvolgendo, in via concordata e consensuale, anche le regioni a statuto speciale e le province autonome;

con riferimento alla metodologia adottata e ai risultati esposti nelle note allegate allo schema di decreto in esame, emergono le seguenti esigenze:

a) integrare i dati forniti nelle note metodologiche allegate allo schema di decreto in esame in modo da disporre degli elementi informativi necessari per poter confrontare, per ciascun ente, il fabbisogno standard per la prestazione dei servizi relativi alla funzione considerata con la spesa effettivamente sostenuta dall'ente stesso per tali servizi; tali confronti dovrebbero altresì essere effettuati considerando la spesa effettiva riferita non ad un solo anno, ma alla media relativa ad un periodo pluriennale di almeno tre anni;

b) indicare l'impatto di ciascuna variabile sul fabbisogno standard, in modo da permettere una comparazione dell'incidenza delle diverse variabili indipendentemente dalle unità di misura con le quali queste ultime sono espresse;

c) chiarire come il coefficiente di riparto individuato si applichi, nella fase transitoria e a regime, ai fini della determinazione della quota del fondo perequativo spettante a ciascun comune e a ciascuna provincia, considerata la previsione dell'articolo 13 della legge n. 42 del 2009 per cui i fondi perequativi devono essere ripartiti «sulla base di un indicatore di fabbisogno finanziario calcolato come differenza tra il valore standardizzato della spesa corrente al netto degli interessi e il valore standardizzato del gettito dei tributi ed entrate proprie di applicazione generale»;

d) introdurre nel metodo di determinazione del fabbisogno standard e nelle modalità di esposizione dei risultati i correttivi necessari per dar conto delle economie di scala, riconsiderando, tra l'altro, la scelta di attribuire un fabbisogno standard anche nel caso in cui l'ente non presti i servizi presi in considerazione;

e) introdurre nella determinazione del fabbisogno standard valori obiettivo che, in relazione al costo del lavoro e anche al costo di altri *input* del processo di produzione e fornitura dei servizi, premiano gli enti più efficienti;

f) sviluppare la parte della metodologia concernente la determinazione dei livelli quantitativi standard dei servizi, in modo da poter fornire, per ciascun ente, gli elementi informativi che permettano di confrontare il livello del servizio effettivamente offerto con l'*output* standard;

g) verificare che le stime, operate sulla base dei più recenti dati storici disponibili, mantengano la loro validità anche a seguito degli interventi di riduzione dei trasferimenti e di revisione degli obiettivi del patto di stabilità interno che si sono succeduti successivamente all'anno 2009, adottato come esercizio di riferimento dei dati di base utilizzati;

nella seduta della Commissione del 7 novembre 2012 il rappresentante del Governo ha consegnato una nuova versione dell'allegato 7 della Nota metodologica concernente la determinazione dei fabbisogni standard relativi alle funzioni di polizia locale dei comuni, derivante da una revisione dei coefficienti di riparto della spesa, nella quale sono state sterilizzate le variabili sotto il controllo discrezionale delle amministrazioni locali. Tale operazione è stata compiuta al fine di uniformare i criteri adottati per il calcolo dei coefficienti di riparto relativi alla polizia locale con i criteri che saranno adottati per le altre funzioni fondamentali;

esprime

PARERE FAVOREVOLE

con le seguenti condizioni:

a) con riferimento alle funzioni di polizia locale, per i comuni, e alle funzioni nel campo dei servizi del mercato del lavoro, per le province, sia predisposto, con le modalità previste dall'articolo 5 del decreto legislativo n. 216 del 2010 per la elaborazione delle note metodologiche, un documento, da trasmettere da parte del Governo alla Commissione a fini conoscitivi, in cui gli elementi contenuti nelle note metodologiche allegate allo schema di decreto in esame siano integrati in modo da:

1) rendere noti i dati necessari per poter confrontare, per ciascun ente, il fabbisogno standard per la prestazione dei servizi in questione con la spesa effettivamente sostenuta dall'ente stesso; a tal fine dovrebbero essere posti a raffronto, per ciascun ente, il fabbisogno standard e la spesa effettivamente sostenuta, espressi in valore assoluto, e, in ogni caso, deve essere indicato, per ciascun ente, il coefficiente di riparto relativo alla spesa complessiva effettivamente sostenuta dal complesso di tutti gli enti con riferimento alle funzioni in esame, in modo da poterlo confrontare con il coefficiente di riparto ottenuto sulla base del fabbisogno standard; tali confronti dovrebbero altresì essere effettuati considerando la spesa effettiva riferita non ad un solo anno, ma alla media relativa ad un periodo pluriennale di almeno tre anni;

2) rendere noti i dati necessari per poter confrontare l'incidenza sul fabbisogno standard delle diverse variabili considerate indipendentemente dalle unità di misura con le quali queste ultime sono espresse; a tal fine si potrebbe indicare l'elasticità del fabbisogno standard rispetto a ciascuna variabile;

3) fornire i chiarimenti necessari in merito all'applicazione del coefficiente di riparto individuato ai fini della determinazione della quota del fondo perequativo spettante a ciascun comune e a ciascuna provincia, in considerazione di quanto disposto dall'articolo 2 del decreto legislativo n. 216 del 2010, e successive modificazioni, per cui i fabbisogni standard de-

terminati entro il 31 marzo 2013 dovranno entrare in vigore nello stesso anno 2013, « con un processo di gradualità diretto a garantire l'entrata a regime nell'arco del triennio successivo »; a tale scopo il Governo dovrebbe precisare se intende applicare a partire dal 2013 il coefficiente di riparto indicato nelle note metodologiche all'assegnazione delle risorse perequative;

4) chiarire le modalità con cui, a partire dai fabbisogni standard così individuati, si intenda dare attuazione alla previsione dell'articolo 13 della legge n. 42 del 2009 secondo cui i trasferimenti perequativi a favore di ciascun comune e ciascuna provincia devono essere determinati « sulla base di un indicatore di fabbisogno finanziario calcolato come differenza tra il valore standardizzato della spesa corrente al netto degli interessi e il valore standardizzato del gettito dei tributi ed entrate proprie di applicazione generale ». A tal fine è necessario dare avvio con urgenza al processo di determinazione delle capacità fiscali di comuni e provincia in parallelo a quello di determinazione dei fabbisogni standard;

b) per il futuro, con riferimento alle altre funzioni fondamentali di comuni e province, fornire gli elementi di cui alla lettera a) nelle note metodologiche di volta in volta adottate con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri e sottoposte al parere della Conferenza Stato-città e autonomie locali, della Commissione e delle Commissioni parlamentari competenti per le conseguenze di carattere finanziario;

c) con riferimento alla prosecuzione delle attività di determinazione dei fabbisogni standard relativi alle funzioni fondamentali di comuni e province, sviluppare la metodologia e adottare modalità di esposizione che permettano di evidenziare:

1) i dati utili per valutare, per ciascun ente, i costi degli *input* di particolare rilievo nella produzione e fornitura dei servizi in questione, in rapporto al fabbisogno standard;

2) i risultati derivanti dall'inserimento nel metodo di determinazione del fabbisogno standard dei correttivi necessari per dar conto delle economie di scala; a tal fine dovrebbe essere, tra l'altro, riconsiderata la scelta di attribuire un fabbisogno standard anche agli enti che non prestano i servizi considerati, valutando l'opportunità di adottare soluzioni alternative, quali, ad esempio, nel caso di servizio prestato in forma associata, l'indicazione del fabbisogno standard con riferimento alla struttura o organismo associativo dal quale il servizio è erogato; se il servizio è svolto da altre strutture pubbliche, si potrebbe invece non assegnare all'ente alcun fabbisogno standard, valutando l'opportunità di prevedere eventuali misure incentivanti in relazione a tale modalità di erogazione del servizio;

3) i risultati derivanti per ciascun ente dall'inserimento, nella determinazione del fabbisogno standard, di valori obiettivo che, con riferimento al costo degli *input*, che relativamente a ciascuna funzione fondamentale assumono particolare rilievo nel processo di produzione e fornitura dei relativi servizi, premiano gli enti più efficienti;

4) i risultati relativi alla determinazione, per ciascun ente, dei livelli quantitativi standard dei servizi, in modo da poter porre a raffronto, per ogni ente, non soltanto il fabbisogno standard rispetto alla spesa effettivamente sostenuta, ma anche l'*output* standard rispetto al livello del servizio effettivamente offerto;

e con le seguenti osservazioni:

a) valuti il Governo l'opportunità di sopprimere il comma 2 dell'articolo 1 dello schema di decreto in esame, in considerazione del fatto che la nota illustrativa che accompagna le note metodologiche non è stato oggetto di specifica e formale condivisione nell'ambito della Commissione tecnica paritetica per l'attuazione del federalismo fiscale;

b) con riferimento alla determinazione del coefficiente di riparto per i singoli comuni relativo alle funzioni di polizia locale, valuti il Governo l'opportunità di adottare, con successivo decreto del Presidente del Consiglio dei ministri, in conformità con le procedure stabilite dagli articoli 5 e 6 del decreto legislativo n. 216 del 2010, i coefficienti di riparto corrispondenti ai criteri indicati dal rappresentante del Governo nella seduta della Commissione del 7 novembre 2012, in modo da assicurare uniformità metodologica con i criteri che saranno seguiti per le altre funzioni fondamentali;

nonché con le seguenti raccomandazioni, relative a tempi e modalità di determinazione e di applicazione dei fabbisogni standard concernenti le funzioni fondamentali di comuni e province:

a) assuma il Governo le opportune iniziative per assicurare che la determinazione dei fabbisogni standard relativi a tutte le funzioni fondamentali di comuni e province e il loro utilizzo, ai fini del superamento del criterio della spesa storica, abbiano luogo nel rispetto dei tempi previsti dall'articolo 2 del decreto legislativo n. 216 del 2010, e successive modificazioni, cercando, per quanto possibile, di anticipare le scadenze già fissate, in conformità con le previsioni dell'articolo 1-*bis* del decreto-legge n. 52 del 2012, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 94 del 2012;

b) assuma il Governo le opportune iniziative per assicurare che significative modifiche normative attinenti all'assetto degli enti locali, con particolare riferimento alla nuova definizione delle funzioni fondamentali dei comuni, introdotta dall'articolo 19 del decreto-legge n. 95 del 2012, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 135 del 2012, e al riordino delle province, non ostacolino il proseguimento delle attività di determinazione dei fabbisogni standard secondo l'impostazione dettata dal decreto legislativo n. 216 del 2010,

individuando di volta in volta le modalità più appropriate per raccordare le attività in corso e i risultati ottenuti con gli interventi legislativi nel frattempo adottati;

c) assuma il Governo 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 e alle province apparte-

nenti ai territori delle regioni a statuto speciale e delle province autonome;

d) assuma il Governo le opportune iniziative per impiegare i risultati derivanti dalla determinazione dei fabbisogni standard relativi alle funzioni fondamentali di comuni e province anche nella definizione e attuazione delle misure di revisione della spesa che interessano tali enti.