

alle finanze, Enrico Zanetti, sulla finanza dei comuni, con particolare riferimento all'IMU sui terreni agricoli, all'IMU secondaria e alla determinazione delle capacità fiscali standard.	
Audizione dei rappresentanti dell'Ufficio parlamentare di bilancio su attuazione e prospettive del federalismo fiscale.	22 gennaio 2015
Audizione di rappresentanti dell'Associazione nazionale comuni italiani (ANCI), sul Fondo di solidarietà comunale e sui profili finanziari dell'attuazione della legge 7 aprile 2014, n. 56, recante disposizioni sulle città metropolitane, sulle province, sulle unioni e fusioni di comuni.	12 marzo 2015
Audizione di rappresentanti dell'Unione delle Province d'Italia (UPI), sui profili finanziari dell'attuazione della legge 7 aprile 2014, n. 56, recante disposizioni sulle città metropolitane, sulle province, sulle unioni e fusioni di comuni.	12 marzo 2015
Audizione di rappresentanti della Conferenza delle Regioni e delle Province autonome sui profili finanziari dell'attuazione della legge 7 aprile 2014, n. 56, recante disposizioni sulle città metropolitane, sulle province, sulle unioni e fusioni di comuni.	19 marzo 2015
Audizione del Sottosegretario di Stato agli affari regionali e alle autonomie, Gianclaudio Bressa, sui profili finanziari dell'attuazione della legge 7 aprile 2014, n. 56, recante disposizioni sulle città metropolitane, sulle province, sulle unioni e fusioni di comuni.	26 marzo 2015
Audizione del Sottosegretario di Stato all'economia e alle finanze, Enrico Zanetti, sul processo di attuazione del nuovo sistema contabile degli enti locali.	16 aprile 2015
Audizione di rappresentanti dell'Associazione nazionale comuni italiani (ANCI), sull'applicazione del Fondo di solidarietà comunale e sul processo di attuazione del nuovo sistema contabile degli enti locali.	23 aprile 2015
PROVVEDIMENTI ALL'ESAME DELLA COMMISSIONE	
Schemi di decreto del Presidente del Consiglio dei ministri: note metodologiche e fabbisogni standard per ciascun comune delle regioni a statuto ordinario, relativi alle seguenti funzioni: istruzione pubblica, viabilità, trasporti, gestione del territorio e dell'ambiente, servizio di smaltimento dei rifiuti,	

settore sociale, asili nido (atto n. 120); note metodologiche e fabbisogni standard per ciascuna provincia delle regioni a statuto ordinario, relativi alle seguenti funzioni: istruzione pubblica e gestione del territorio (atto n. 121)	
Audizione del professor Gilberto Turati.	3 dicembre 2015
Audizione di rappresentanti della Commissione tecnica paritetica per l'attuazione del federalismo fiscale (COPAFF).	4 dicembre 2014
Schema di decreto ministeriale recante adozione della nota metodologica sulle capacità fiscali dei comuni delle Regioni a statuto ordinario (atto n. 140)	
Audizione di rappresentanti della Commissione tecnica paritetica per l'attuazione del federalismo fiscale (COPAFF).	12 febbraio 2015

Missioni

Una delegazione della Commissione parlamentare per l'attuazione del federalismo fiscale, ha effettuato una missione presso la sede in Roma di SOSE s.p.a., nella giornata del 30 ottobre 2014. Dell'esito della missione è stato dato conto nella seduta del 6 novembre 2014.

L'attività conoscitiva della Commissione ha risposto all'esigenza non solo di acquisire elementi informativi finalizzati all'esame degli schemi di decreto presentati dal Governo (attività consultiva), ma anche di svolgere le funzioni d'impulso e controllo sull'attuazione del federalismo fiscale, ad essa assegnate dalla legge n. 42. La Commissione, infatti, sulla base dell'attività conoscitiva svolta può, da un lato, formulare osservazioni e fornire al Governo elementi di valutazione utili alla predisposizione dei decreti legislativi (attività che può qualificarsi come propositiva) e, dall'altro, verificare lo stato di attuazione della legge delega.

3. I PROVVEDIMENTI ESAMINATI

I provvedimenti esaminati dalla Commissione per il parere hanno riguardato schemi di decreto riguardanti i fabbisogni standard e uno schema di decreto sulle capacità fiscali.

Al riguardo si ricorda che la legge di stabilità 2014 (legge n. 147 del 2013), all'articolo 1, **comma 730**, nel modificare la disciplina relativa al **Fondo di solidarietà comunale**, dispone, con l'introduzione di un nuovo comma 380-*quater* alla legge di stabilità 2013 (legge n. 228 del 2012), in merito alle modalità di ripartizione del Fondo, prevedendo che **almeno il 10 per cento del Fondo sia prioritariamente ripartito** sulla base delle **capacità fiscali e dei fabbisogni standard**, approvati dalla Commissione tecnica paritetica per l'attuazione del federalismo fiscale di cui all'articolo 4 della legge n. 42 del 2009, entro il 31 dicembre dell'anno precedente a quello di riferimento. La norma suddetta prevede altresì che le modalità e i criteri di attuazione di tale disposizione avrebbero dovuto essere stabiliti mediante intesa in sede di Conferenza Stato-città ed autonomie locali, da adottare entro il 15 aprile 2014. *Tale intesa non risulta al momento ancora raggiunta.*

Il disegno di legge di stabilità 2015 (A.C. 2679), all'articolo 35, comma 18, **eleva** tale percentuale del Fondo di solidarietà comunale dal 10 al **20 per cento**.

La **determinazione delle capacità fiscali** è stata inserita dall'articolo 14, comma 1, lettera a), del D.L. n. 16 del 2014 e successivamente disciplinata dal **comma 5-*quater* dell'articolo 43 del D.L. n. 133 del 2014**: tale norma ha disposto che, con **decreto del Ministro dell'economia e delle finanze**, pubblicato nella Gazzetta Ufficiale, sono adottate, previa intesa in sede di Conferenza Stato - città ed autonomie locali, la nota metodologica relativa alla procedura di calcolo e la stima delle capacità fiscali per singolo comune delle regioni a statuto ordinario. Lo schema di decreto con la nota metodologica e la stima è trasmesso alle Camere dopo la conclusione dell'intesa, per l'espressione, entro 30 giorni dalla data di trasmissione, del parere da parte della Commissione parlamentare per l'attuazione del federalismo fiscale e delle Commissioni parlamentari competenti per materia. Decorso tale termine, il decreto può comunque essere adottato. Qualora il Ministro non intenda conformarsi ai pareri parlamentari, trasmette alle Camere una relazione con cui indica le ragioni per le quali non si è conformato ai citati pareri.

Come riportato dal sottosegretario al Ministero dell'economia e delle finanze Zanetti nel corso dell'audizione del 13 novembre 2014 presso la Commissione parlamentare per l'attuazione del federalismo fiscale, le metodologie di riparto delle due quote del Fondo sono state oggetto di studio da parte della Ragioneria generale dello Stato.

Si ricorda che, nella seduta del 16 ottobre 2014 della Commissione parlamentare per l'attuazione del federalismo fiscale, il Direttore generale del Dipartimento delle finanze del Ministero dell'economia e delle finanze, Fabrizia Lapecorella, ha relazionato in merito alle modalità di elaborazione delle capacità fiscali standard.

3.1 Atto del Governo n. 120 - Schema di decreto del Presidente del Consiglio dei ministri recante adozione delle note metodologiche e dei fabbisogni standard per ciascun comune delle regioni a statuto ordinario, relativi alle funzioni: di istruzione pubblica; nel campo della viabilità; nel campo dei trasporti; riguardanti la gestione del territorio e dell'ambiente, al netto del servizio di smaltimento dei rifiuti; del servizio di smaltimento dei rifiuti; nel settore sociale, al netto del servizio degli asili nido; del servizio degli asili nido.

Nel periodo considerato, la Commissione ha svolto l'esame dello schema di decreto del Presidente del Consiglio dei ministri, recante Schema di decreto del Presidente del Consiglio dei ministri recante adozione delle note metodologiche e dei fabbisogni standard per ciascun comune delle regioni a statuto ordinario, relativi alle funzioni: di istruzione pubblica; nel campo della viabilità; nel campo dei trasporti; riguardanti la gestione del territorio e dell'ambiente, al netto del servizio di smaltimento dei rifiuti; del servizio di smaltimento dei rifiuti; nel settore sociale, al netto del servizio degli asili nido; del servizio degli asili nido (atto n. 120).

Tali note metodologiche, elaborate dalla SO.S.E. con la consulenza scientifica di IFEL, erano state approvate dalla Commissione tecnica paritetica per l'attuazione del federalismo fiscale (COPAFF) nel dicembre 2013 e successivamente approvate in via preliminare dal Consiglio dei ministri nella seduta del 23 luglio 2014. Su di esse si è espressa la Conferenza Stato-città e autonomie locali nella seduta del 16 ottobre 2014, esprimendo parere favorevole con raccomandazioni.

E' stato assegnato per il parere alle Commissioni il 19 novembre 2014.

La Commissione parlamentare per l'attuazione del federalismo fiscale ha avviato l'esame del provvedimento nella seduta del 26 novembre 2014. L'esame si è concluso nella seduta del 18 dicembre 2014, con l'approvazione di **un parere favorevole con condizioni e osservazioni.**

La Commissione Bilancio della Camera ha concluso l'esame dello schema di decreto l'11 dicembre 2014, esprimendo parere favorevole. La Commissione Bilancio del Senato non ha reso parere.

Il contenuto

Con l'Atto n. 120 è stato sottoposto al parere della Commissione parlamentare per l'attuazione del federalismo fiscale e delle Commissioni Bilancio di Camera e Senato lo schema di D.P.C.M. recante l'adozione delle note metodologiche e dei fabbisogni standard per ciascun **comune delle regioni a statuto ordinario** relativi alle seguenti funzioni:

- **istruzione pubblica** (FC03U);
- **viabilità** (FC04A);
- **trasporti** (FC04B);
- **gestione del territorio e dell'ambiente**, al netto del servizio di smaltimento dei rifiuti (FC05A);
- **servizio di smaltimento dei rifiuti** (FC05B);
- **settore sociale**, al netto del servizio degli asili nido (FC06A);
- **servizio degli asili nido** (FC06B).

Rispetto alle 6 funzioni considerate dall'articolo 3 del D.Lgs n. 216 del 2010, le funzioni relative a "Viabilità e trasporti", "Gestione del territorio e dell'ambiente" e "Settore sociale" sono state suddivise in due servizi. In particolare per le funzioni "Gestione del territorio e dell'ambiente" e "Settore sociale" sono stati esposti in maniera autonoma, rispettivamente, i servizi di "Smaltimento dei rifiuti" e degli "Asili nido", con conseguente elaborazione di autonome note metodologiche per la determinazione dei relativi fabbisogni standard.

Ciascuna nota metodologica evidenzia il procedimento seguito per la determinazione dei rispettivi fabbisogni standard, secondo le cinque fasi indicate dall'articolo 4 del D.Lgs. n. 216 del 2010:

- identificazione delle informazioni e dei dati di natura strumentale e contabile, acquisiti sia da banche-dati ufficiali, sia tramite rilevazione diretta tramite appositi questionari somministrati da SOSE a comuni e unioni di comuni;
- individuazione dei modelli organizzativi e dei livelli quantitativi delle prestazioni, determinati sulla base di un sistema di indicatori in relazione a ciascuna funzione fondamentale e ai relativi servizi;
- analisi dei costi finalizzata all'individuazione dei quelli più significativi e alla determinazione degli "intervalli di normalità";

- individuazione di un modello di stima dei fabbisogni standard sulla base di criteri di rappresentatività attraverso la sperimentazione di diverse tecniche statistiche;
- definizione di un sistema di indicatori per valutare l'adeguatezza dei servizi e consentire agli enti locali di migliorarli.

Come riportato nella relazione illustrativa i fabbisogni standard stimati attraverso le procedure di calcolo indicate dalla singole note metodologiche non hanno diretta valenza dal punto di vista finanziario, rappresentando piuttosto un ausilio per il calcolo dei coefficienti di riparto relativi a ciascuna funzione.

I dati sui fabbisogni possono fornire agli amministratori locali informazioni ed indicatori utili sui modelli organizzativi che garantiscono le migliori performance sia in termini di costo che in termini di qualità dei servizi, attraverso la consultazione della banca-dati *OpenCivitas* e le relativi elaborazioni comparative.

Lo schema di **D.P.C.M.** è composto da due articoli.

Con l'articolo 1 si dispone l'adozione delle note metodologiche relative:

- alla procedura di calcolo per la determinazione dei fabbisogni standard;
- alla determinazione del fabbisogno standard per ciascun comune delle regioni a statuto ordinario.

In riferimento a tale disposizione ciascuna nota metodologica è composta di una prima parte illustrativa dell'ambito di riferimento, del contesto teorico, delle modalità di rilevazione dei dati, seguita da numerosi allegati tecnici. In particolare nell'Allegato 7 di ciascuna nota sono riportati tutti i comuni delle regioni a statuto ordinario, articolati per regioni e province, con l'indicazione per ciascuno di essi del "Coefficiente di riparto relativo al Fabbisogno Standard" esposto in dodici cifre decimali.

L'articolo 2 dispone che i comuni diano adeguata pubblicità del presente decreto sul proprio sito istituzionale, nonché attraverso ulteriori forme di comunicazione del proprio bilancio.

Si ricorda che la Conferenza Stato-città ed autonomie locali, nell'esprimere parere favorevole sullo schema di DPCM nella seduta del 16 ottobre 2014, ha raccomandato al Governo di dare massima pubblicità possibile presso i comuni, anche con circolari esplicative, a quanto disposto nel provvedimento e di dare la massima gradualità possibile all'applicazione dello stesso.

Il parere

Il parere favorevole approvato dalla Commissione parlamentare per l'attuazione del federalismo fiscale il 18 dicembre 2014 conteneva alcune condizioni e osservazioni.

Le condizioni sono le seguenti:

individui il Governo gli strumenti più idonei affinché:

1) siano introdotti i fabbisogni standard per tappe successive, unitamente a un monitoraggio costante degli effetti del loro impiego;

2) sia adeguata la determinazione dei fabbisogni standard e il loro monitoraggio alle significative modifiche normative intervenute 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 operato dalla legge n. 56 del 2014 e dai successivi decreti attuativi e alla ripartizione delle competenze fra queste e gli altri enti decentrati; in particolare siano rese flessibili le modalità di adeguamento della mappatura dei fabbisogni standard al mutato contesto normativo;

3) siano adottate, come già suggerito da questa Commissione da ultimo nel parere del 23 dicembre 2013 (relativo all'atto n. 41, concernente i fabbisogni standard relativi alle funzioni generali di amministrazione, funzione e controllo), le opportune iniziative per verificare la possibilità di estendere, in via concordata e consensuale, l'ambito di applicazione delle procedure di determinazione dei fabbisogni standard anche ai comuni appartenenti ai territori delle regioni a statuto speciale e delle province autonome.

Le osservazioni sono le seguenti:

a) chiarisca il Governo le note metodologiche sui seguenti aspetti:

- nel caso di servizi esternalizzati, va chiarito: 1) se la spesa considerata è al netto o al lordo della quota di compartecipazione da parte dell'utente; 2) se e come vengono considerati i costi degli input dei soggetti "esterni" che offrono tali servizi;

- se esistono valutazioni circa i possibili effetti di distorsione dei fabbisogni legati alla forte eterogeneità dei servizi ricompresi nella medesima funzione fondamentale, a cui corrispondano mix degli *input* molto diversi;

b) chiarisca il Governo, sotto il profilo metodologico, la discrepanza a volte molto significativa che si verifica fra la spesa sociale che emerge dal calcolo dei fabbisogni proposto e quella che discende per ogni singolo

comune dalla rilevazione sui servizi sociali dei comuni effettuata dall'Istat. Sia inoltre chiarito perché si è scelto di non utilizzare questa importante fonte informativa, analogamente a quanto si è invece fatto con riferimento ai certificati dei conti consuntivi;

c) la scelta su quali variabili ricomprendere nel vettore X (variabili che possono essere utilizzate sia nella fase di costruzione sia nella fase di applicazione del modello dei fabbisogni standard) e variabili ricomprese nel vettore Z, che vengono sterilizzate nella seconda delle fasi citate, dovrebbe essere compiuta dal decisore politico, a cui dovrebbero quindi essere proposte stime con formulazioni alternative. Ci si riferisce in particolare alla sterilizzazione dell'influenza della collocazione territoriale dell'ente che, quando significativa nella stima, potrebbe cogliere indirettamente elementi di spiegazione di variabilità delle osservazioni che la specificazione del modello non è riuscita a evidenziare;

d) allo stesso modo al decisore politico dovrebbe essere lasciata la determinazione delle variabili obiettivo del vettore W a cui vengono assegnati valori predeterminati in fase di stima del fabbisogno. Si pensi ad esempio al costo del personale che, come indicato dalle note metodologiche, costituisce un fattore non facilmente modificabile dall'ente nel breve periodo, che viene invece considerata una variabile sotto il suo controllo nel momento in cui viene posta come variabile obiettivo;

e) sia lasciata al decisore politico la scelta circa il riconoscimento di fabbisogni valutati con funzioni di spesa, o viceversa di esclusione di fabbisogni stimati con funzioni di costo di servizi non offerti dall'ente;

f) sia precisato nelle note metodologiche se le stime, operate sulla base dei più recenti dati storici disponibili, mantengano la loro validità anche a seguito degli interventi di riduzione delle risorse a disposizione dei comuni e di revisione degli obiettivi del patto di stabilità interno che si sono succeduti successivamente all'anno 2010, adottato come esercizio di riferimento dei dati di base utilizzati;

g) in particolare, valuti il Governo l'opportunità di richiedere, già in sede di prima applicazione, l'aggiornamento dei fabbisogni per quanto riguarda almeno le variabili di contesto desumibili da fonti ufficiali. Indicatori quali il disagio sociale, in ragione della crisi, o la classificazione sismica rivista, a seguito dei terremoti che hanno nel frattempo colpito parte del Paese, rendono infatti questi dati riferiti al 2010 poco affidabili;

h) più in generale nell'aggiornamento dei dati dovrebbe essere il più possibile esteso il periodo di riferimento al fine di evitare le distorsioni tipiche di un'analisi puntuale, riferita cioè a un singolo anno;

i) le note metodologiche dovrebbero fornire indicatori di sintesi che permettano di semplificare la lettura dei dati e che possano essere di guida anche ad un più snello processo di raccolta degli stessi per il processo di aggiornamento;

l) siano impiegati i fabbisogni standard elaborati anche a fine di *benchmarking*, per stimolare la produzione efficiente di servizi da parte degli enti comunali e per favorire inoltre un miglioramento delle procedure di costruzione dei fabbisogni stessi, valorizzando le incongruenze che eventualmente emergano a livello di singoli comuni anche in ragione di errori compiuti nella trasmissione dei dati.

3.2 Atto del Governo n. 121 - Schema di decreto del Presidente del Consiglio dei ministri recante adozione delle note metodologiche e dei fabbisogni standard per ciascuna provincia delle regioni a statuto ordinario, relativi alle funzioni di istruzione pubblica e alle funzioni riguardanti la gestione del territorio.

Nel periodo considerato, la Commissione ha inoltre svolto l'esame dello schema di decreto del Presidente del Consiglio dei ministri, recante Schema di decreto del Presidente del Consiglio dei ministri recante adozione delle note metodologiche e dei fabbisogni standard per ciascuna provincia delle regioni a statuto ordinario, relativi alle funzioni di istruzione pubblica e alle funzioni riguardanti la gestione del territorio (atto n. 121)

Con riferimento alle **province**, l'articolo 3 del decreto legislativo n. 216 del 2010 prevede che siano calcolati i fabbisogni standard relativamente alle seguenti funzioni fondamentali:

- 1) le funzioni generali di amministrazione, di gestione e di controllo, nella misura complessiva del 70 per cento delle spese come certificate dall'ultimo conto del bilancio disponibile alla data di entrata in vigore della legge n. 42 del 2009;
- 2) le funzioni di istruzione pubblica, ivi compresa l'edilizia scolastica;
- 3) le funzioni nel campo dei trasporti;
- 4) le funzioni riguardanti la gestione del territorio;
- 5) le funzioni nel campo della tutela ambientale;
- 6) le funzioni nel campo dello sviluppo economico relative ai servizi del mercato del lavoro.

Con il **D.P.C.M. del 21 dicembre 2012** (pubblicato sulla G.U. del 5 aprile 2013) sono stati approvati definitivamente la nota metodologica e i fabbisogni standard dei **servizi del mercato del lavoro**; con il **D.P.C.M. 23 luglio 2014** (pubblicato sulla G.U. del 15 ottobre 2014) sono stati approvati quelli relativi alle **funzioni generali di amministrazione, gestione e controllo**. In ordine ai due provvedimenti la Commissione bicamerale per l'attuazione del federalismo fiscale aveva reso parere favorevole con osservazioni, nelle sedute, rispettivamente, del 14 novembre 2012 (A.G. 508 – XVI Legislatura) e del 23 gennaio 2014 (A.G. 41).

Il 3 luglio 2013 la Commissione tecnica paritetica per l'attuazione del federalismo fiscale (COPAFF) ha approvato le note metodologiche per la

determinazione dei fabbisogni standard per le province relativi alle **funzioni di istruzione pubblica (FP02U) e di gestione del territorio (FP04U)**, elaborate dalla SO.S.E., con la consulenza scientifica di IFEL. Tali note sono state approvate in via preliminare dal Consiglio dei ministri il 23 luglio 2014 ed hanno avuto il parere favorevole dalla Conferenza Stato – Città ed autonomie locali nella seduta dell'11 settembre 2014.

Il relativo schema di decreto è stato assegnato per il parere alle Commissioni il 19 novembre 2014.

La Commissione parlamentare per l'attuazione del federalismo fiscale ha avviato l'esame del provvedimento nella seduta del 26 novembre 2014. L'esame si è concluso nella seduta del 18 dicembre 2014, con l'approvazione di un **parere favorevole con condizioni e osservazioni**.

La Commissione Bilancio della Camera ha concluso l'esame dello schema di decreto l'11 dicembre 2014 esprimendo parere favorevole. La Commissione Bilancio del Senato non ha reso parere.

Si ricorda che nel dicembre 2013 la COPAFF ha adottato le restanti note metodologiche e i fabbisogni standard per ciascuna provincia relative alle funzioni nel campo dei **trasporti**, della **tutela ambientale** e della **polizia provinciale**.

Tuttavia tali residue note metodologiche non sono ancora state sottoposte all'esame preliminare da parte del Consiglio dei ministri, in quanto è stato effettuato un **supplemento istruttorio** a seguito delle modifiche alle funzioni fondamentali delle province disposte dalla **legge n. 56 del 2014**.

Come ricordato dal sottosegretario al Ministero dell'economia e delle finanze Zanetti nel corso dell'audizione dell'11 settembre scorso presso la Commissione parlamentare per l'attuazione del federalismo fiscale "per quanto concerne le province delle regioni a statuto ordinario, è stata avviata nel mese di aprile 2014 la fase di monitoraggio della fase applicativa e di aggiornamento delle relative elaborazioni mediante la somministrazione di un **Questionario unico** per le province (FP10U), riguardante tutte le funzioni fondamentali delle province, come individuate dall'articolo 3 del decreto n. 216. Alla data del 10 settembre 2014, tutte le province delle regioni a statuto ordinario risultano aver adempiuto all'obbligo di restituzione del predetto questionario".

Il contenuto

Con l'Atto n. 121 è stato quindi sottoposto al parere della Commissione bicamerale per l'attuazione del federalismo fiscale e delle Commissioni Bilancio di Camera e Senato lo schema di D.P.C.M. recante l'adozione delle note metodologiche e dei fabbisogni standard per ciascuna **provincia delle regioni a statuto ordinario** relativi alle seguenti funzioni:

- **istruzione pubblica** (FP02U);
- **gestione del territorio** (FP04U).

Ciascuna nota metodologica evidenzia il procedimento seguito per la determinazione dei rispettivi fabbisogni standard, secondo le cinque fasi indicate dall'articolo 4 del D.Lgs. n. 216 del 2010:

- identificazione delle informazioni e dei dati di natura strumentale e contabile, acquisiti sia da banche-dati ufficiali, sia tramite rilevazione diretta tramite appositi questionari somministrati da SOSE a comuni e unioni di comuni;
- individuazione dei modelli organizzativi e dei livelli quantitativi delle prestazioni, determinati sulla base di un sistema di indicatori in relazione a ciascuna funzione fondamentale e ai relativi servizi;
- analisi dei costi finalizzata all'individuazione dei quelli più significativi e alla determinazione degli "intervalli di normalità";
- individuazione di un modello di stima dei fabbisogni standard sulla base di criteri di rappresentatività attraverso la sperimentazione di diverse tecniche statistiche;
- definizione di un sistema di indicatori per valutare l'adeguatezza dei servizi e consentire agli enti locali di migliorarli.

I servizi realizzati dalle Province nell'ambito delle funzioni in esame sono posti a servizio di tutto l'ente e degli enti locali ricadenti nel territorio provinciale ed interessano, per la funzione riguardante la gestione del territorio, la viabilità nonché l'urbanistica e la programmazione territoriale, e per la funzione di istruzione pubblica, gli istituti di istruzione secondaria, gli istituti gestiti direttamente dalla Provincia, nonché la formazione professionale ed altri servizi inerenti l'istruzione.

Sono state individuate delle variabili in grado di valutare gli aspetti socio-economico necessari a catturare le preferenze/necessità locali circa la domanda di servizi pubblici (variabili di contesto relative alla domanda) e delle variabili in grado di cogliere le caratteristiche ambientali che influiscono sulla produttività totale dei fattori e che modificano, a parità di domanda, il costo di fornitura del servizio (variabili di contesto relative all'offerta).

In particolare, sono state utilizzate variabili di contesto desumibili da fonti ufficiali, variabili di contesto desumibili dai questionari somministrati alle Province, il livello dei prezzi dei fattori produttivi (con precipuo riferimento al livello delle locazioni immobiliari ad uso ufficio, alla spesa media del personale per addetto, al livello delle retribuzioni del settore privato), nonché variabili relative a fattori esogeni di carico.

Per quanto concerne i modelli organizzativi adottati, è emerso che, per entrambe le funzioni, 9 Province fanno elevato ricorso a forme di esternalizzazione per l'erogazione dei servizi, laddove 77 Province presentano un basso ricorso a forme di esternalizzazione.

Per la determinazione della "Funzione dei fabbisogni standard" si è ricorso alla tecnica statistica della regressione lineare multipla, individuando la relazione tra la spesa corrente procapite (variabile dipendente) e l'insieme delle variabili indipendenti precedentemente indicate (variabili di contesto relative alla domanda; variabili di contesto relative all'offerta; livello dei prezzi dei fattori produttivi; tipologia di servizio offerto; fattori esogeni di carico). Nel modello di stima della "Funzione dei fabbisogni standard" la spesa corrente è stata rapportata alla popolazione residente al 31 dicembre 2010.

Come riportato nella relazione illustrativa i fabbisogni standard stimati attraverso le procedure di calcolo indicate dalla singole note metodologiche non hanno diretta valenza dal punto di vista finanziario, rappresentando piuttosto un ausilio per il calcolo dei coefficienti di riparto relativi a ciascuna funzione.

I dati sui fabbisogni possono fornire agli amministratori locali informazioni ed indicatori utili sui modelli organizzativi che garantiscono le migliori performance sia in termini di costo che in termini di qualità dei servizi, attraverso la consultazione della banca-dati *OpenCivitas* e le relativi elaborazioni comparative.

La relazione illustrativa sottolinea che nonostante il tempo trascorso dall' approvazione delle note metodologiche in COPAFF, il decreto in oggetto mantiene carattere di assoluta attualità e necessità, anche con riferimento al processo in atto di revisione della spesa pubblica, né lo stesso appare in alcun modo interferire con le modifiche *in itinere* circa l'assetto istituzionale e le funzioni fondamentali degli enti territoriali interessati dalla determinazione dei fabbisogni standard.

Come noto, infatti, il disegno di legge costituzionale recante "Disposizioni per il superamento del bicameralismo paritario, la riduzione

del numero dei parlamentari, il contenimento dei costi di funzionamento delle istituzioni, la soppressione del CNEL e la revisione del Titolo V della parte seconda della Costituzione" prevede, per quanto di interesse, l'eliminazione delle province dal novero degli enti di cui si compone la Repubblica.

Peraltro, la soppressione delle Province non produrrebbe alcun riflesso sul processo di standardizzazione dei fabbisogni relativi alle funzioni fondamentali degli enti locali: infatti, l'eliminazione del soggetto istituzionale non comporta anche la rimozione delle funzioni da questi esercitate.

In altri termini, anche laddove venissero soppresse le Province, rimarrebbero le funzioni da queste esercitate, le quali, semmai, dovrebbero essere redistribuite e trasferite ad altro livello di governo.

Lo **schema di D.P.C.M.** è composto da due articoli.

Con l'articolo 1 si dispone l'adozione delle note metodologiche relative:

- alla procedura di calcolo per la determinazione dei fabbisogni standard;
- alla determinazione del fabbisogno standard per ciascuna provincia delle regioni a statuto ordinario.

In riferimento a tale disposizione ciascuna nota metodologica è composta di una prima parte illustrativa dell'ambito di riferimento, del contesto teorico, delle modalità di rilevazione dei dati, seguita da numerosi allegati tecnici.

Nell'Allegato 6 di ciascuna nota sono riportate tutte le province delle regioni a statuto ordinario, articolate per regioni, con l'indicazione per ciascuna di esse del **"Coefficiente di riparto relativo alla spesa utilizzata per la stima dei fabbisogni standard"**, posto a raffronto con il **"Coefficiente di riparto relativo al fabbisogno standard"**, esposti in dodici cifre decimali.

L'articolo 2 dispone che le province delle regioni a statuto ordinario diano adeguata pubblicità del presente decreto sul proprio sito istituzionale, nonché attraverso ulteriori forme di comunicazione del proprio bilancio.

Il parere

Il parere approvato il 18 dicembre 2014 dalla Commissione parlamentare per l'attuazione del federalismo fiscale contiene alcune condizioni e osservazioni.

Le condizioni sono le seguenti:

individuati il Governo gli strumenti più idonei affinché:

1) siano introdotti i fabbisogni standard per tappe successive, unitamente a un monitoraggio costante degli effetti del loro impiego;

2) siano adottate, come già suggerito da questa Commissione da ultimo nel parere del 23 dicembre 2013 (relativo all'atto n. 41, concernente i fabbisogni standard relativi alle funzioni generali di amministrazione, funzione e controllo), 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 alle province appartenenti ai territori delle regioni a statuto speciale.

Le osservazioni sono le seguenti:

a) chiarisca il Governo le modalità di aggiornamento dei fabbisogni standard, alla luce dell'attuazione in corso della legge n. 56 del 2014 e del processo di revisione costituzionale;

b) precisi in particolare il Governo, anche in base a quanto previsto dall'articolo 1, comma 97, della legge n. 56 del 2014:

1. in quale modo e con quali tempi intenda aggiornare i fabbisogni standard delle province alla luce della eventuale, diversa attribuzione di una o più funzioni provinciali ad altri enti;
2. in quale modo intenda modificare l'attuale sistema di finanziamento delle province;
3. in quale modo intenda modificare il sistema di finanziamento e la determinazione dei fabbisogni standard degli enti assegnatari delle nuove funzioni;
4. in quale modo intenda promuovere e garantire la continuità delle funzioni svolte dagli enti e l'efficienza dei servizi;

c) chiarisca il Governo le note metodologiche sui seguenti aspetti:

- nel caso di servizi esternalizzati, va chiarito: 1) se la spesa considerata è al netto o al lordo della quota di compartecipazione da parte dell'utente; 2) se e come vengono considerati i costi degli input dei soggetti "esterni" che offrono tali servizi;

- se esistono valutazioni circa i possibili effetti di distorsione dei fabbisogni legati alla forte eterogeneità dei servizi ricompresi nella medesima funzione fondamentale, a cui corrispondano mix degli *input* molto diversi;

d) la scelta su quali variabili ricomprendere nel vettore X (variabili che possono essere utilizzate sia nella fase di costruzione sia nella fase di applicazione del modello dei fabbisogni standard) e variabili ricomprese nel vettore Z, che vengono sterilizzate nella seconda delle fasi citate, dovrebbe essere compiuta dal decisore politico, a cui dovrebbero quindi essere proposte stime con formulazioni alternative;

e) allo stesso modo al decisore politico dovrebbe essere lasciata la determinazione delle variabili obiettivo del vettore W a cui vengono assegnati valori predeterminati in fase di stima del fabbisogno;

f) sia precisato nelle note metodologiche se le stime, operate sulla base dei più recenti dati storici disponibili, mantengano la loro validità anche a seguito degli interventi di riduzione delle risorse a disposizione delle province e di revisione degli obiettivi del patto di stabilità interno che si sono succeduti successivamente all'anno 2010, adottato come esercizio di riferimento dei dati di base utilizzati;

g) in particolare, valuti il Governo l'opportunità di richiedere, già in sede di prima applicazione, l'aggiornamento dei fabbisogni per quanto riguarda almeno le variabili di contesto desumibili da fonti ufficiali;

h) più in generale nell'aggiornamento dei dati dovrebbe essere il più possibile esteso il periodo di riferimento al fine di evitare le distorsioni tipiche di un'analisi puntuale, riferita cioè a un singolo anno;

i) in sede di determinazione dei fabbisogni siano valutati, dove possibile, i costi standard sostenuti da ciascuna provincia, fattore che nel campo del trasporto pubblico locale, dell'edilizia scolastica, delle infrastrutture viarie, può generare una assai diversa considerazione dell'ente;

l) le note metodologiche dovrebbero fornire indicatori di sintesi che permettano di semplificare la lettura dei dati e che possano essere di guida anche ad un più snello processo di raccolta degli stessi per il processo di aggiornamento;

m) siano impiegati i fabbisogni standard elaborati anche a fine di *benchmarking*, per stimolare la produzione efficiente di servizi da parte degli enti e per favorire inoltre un miglioramento delle procedure di costruzione dei fabbisogni stessi, valorizzando le incongruenze che eventualmente emergano a livello di singole province anche in ragione di errori compiuti nella trasmissione dei dati.