

COMMISSIONE PARLAMENTARE

per l'attuazione del federalismo fiscale

S O M M A R I O

ATTI DEL GOVERNO:

Sull'ordine dei lavori	444
Schema di decreto del Presidente del Consiglio dei ministri recante adozione delle note metodologiche e del fabbisogno standard per ciascun comune e provincia relativi alle funzioni generali di amministrazione, gestione e controllo. Atto n. 41 (<i>Esame, ai sensi dell'articolo 143, comma 4, del regolamento, e rinvio</i>)	444

AUDIZIONI:

Audizione del Ministro per gli affari regionali e le autonomie, Graziano Delrio, su attuazione e prospettive del federalismo fiscale (<i>Svolgimento, ai sensi dell'articolo 143, comma 2, del regolamento, e conclusione</i>)	449
--	-----

UFFICIO DI PRESIDENZA INTEGRATO DAI RAPPRESENTANTI DEI GRUPPI	449
---	-----

ATTI DEL GOVERNO

Martedì 10 dicembre 2013. — Presidenza del presidente Giancarlo GIORGETTI.

La seduta comincia alle 9.40.

Sull'ordine dei lavori.

Giancarlo GIORGETTI, *presidente*, propone un'inversione dell'ordine del giorno, affinché la Commissione proceda prima con l'esame dello schema di decreto del Presidente del Consiglio dei ministri recante adozione delle note metodologiche e del fabbisogno standard per ciascun comune e provincia relativi alle funzioni generali di amministrazione, gestione e controllo, per poi proseguire con l'audizione del Ministro per gli affari regionali e le autonomie, Graziano Delrio.

La Commissione concorda.

Schema di decreto del Presidente del Consiglio dei ministri recante adozione delle note metodologiche e del fabbisogno standard per ciascun comune e provincia relativi alle funzioni generali di amministrazione, gestione e controllo.

Atto n. 41.

(*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 senatore Claudio BROGLIA (PD), *relatore*, ricorda in primo luogo come la sua precedente esperienza di amministratore locale lo abbia portato a considerare il rilievo della questione delle risorse finanziarie negli enti locali. Sottolinea la complessità di sintetizzare in una semplice cifra la molteplicità delle variabili che compongono i fabbisogni standard; si tratta tuttavia di un approfondimento importante e utile, che dovrà peraltro tenere

conto dell'eventualità che le funzioni vengano allocate diversamente nel corso del tempo.

I fabbisogni standard sono stati introdotti nell'ordinamento con il decreto legislativo 26 novembre 2010, n. 216, emanato in attuazione della delega in materia di federalismo fiscale disposta con la legge n. 42 del 2009.

Essi costituiscono i nuovi parametri cui ancorare il finanziamento delle spese fondamentali di comuni, città metropolitane e province, al fine di assicurare un graduale e definitivo superamento del criterio della spesa storica.

La metodologia per la determinazione dei fabbisogni costituisce una operazione tecnicamente complessa, per la cui effettuazione il decreto definisce una serie di elementi da utilizzare, ed in particolare: l'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; l'analisi dei costi finalizzata alla individuazione di quelli più significativi e alla determinazione degli intervalli di normalità; l'enucleazione di un modello di stima dei fabbisogni sulla base di criteri di rappresentatività attraverso la sperimentazione di diverse tecniche statistiche; la definizione di un sistema di indicatori per valutare l'adeguatezza dei servizi e consentire agli enti locali di migliorarli.

La procedura di messa in pratica di tale metodo è affidata alla Società per gli studi di settore, ora Soluzioni per il Sistema Economico – SO.S.E. s.p.a., società per azioni che opera per la elaborazione degli studi di settore. A tal fine la società potrà avvalersi dell'Istituto per la finanza e per l'economia locale IFEL, nonché dell'ISTAT.

Le metodologie risultanti dall'attività della SO.S.E. debbono essere sottoposte alla valutazione della Conferenza permanente per il coordinamento della finanza pubblica, nonché del Ministero dell'economia e delle finanze.

Viene poi prevista una specifica procedura per la pubblicazione sia della nota

metodologica della procedura di calcolo sia dei fabbisogni standard per ciascun ente locale, ai cui fini si dispone che ciascun schema di decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri, verificato dai competenti organi del Ministero dell'economia e delle finanze e corredato di relazione tecnica che ne evidenzi gli effetti finanziari, venga sottoposto al parere della Commissione parlamentare per l'attuazione del federalismo fiscale ed a quello delle Commissioni bilancio delle due Camere.

I termini di conclusione del procedimento per i fabbisogni sono stati inizialmente stabiliti secondo una scansione lineare in base alla quale essi avrebbero dovuti essere determinati: entro il 2011 per un terzo delle funzioni fondamentali, per entrare in vigore nel 2012; per un ulteriore terzo entro il 2012, con entrata in vigore nel 2013 e, per il restante terzo entro il 2013, con entrata in vigore nel 2014. Per ciascuna di tali fasi era previsto un processo di gradualità diretto a garantirne l'entrata a regime nell'arco di un triennio, in modo da concludere la fase transitoria entro il 2017.

Via via che questa tempistica si è dimostrata non realizzabile, le prime due fasi sono state eliminate, senza tuttavia modificarsi conseguentemente anche il termine finale, per cui allo stato la normativa vigente (articolo 2 del D.Lgs. 216/2010) dispone che, fermo restando il triennio di gradualità nell'entrata a regime: entro il 31 marzo 2013 debbono essere determinati i fabbisogni standard per almeno due terzi delle funzioni fondamentali, che entrano in vigore nello stesso anno; entro il 2013 deve essere determinato il restante terzo (la norma reca però una formulazione più generica – non del tutto precisa – riferita a tutti i fabbisogni standard) che entreranno in vigore nel 2014.

Con riferimento ai Comuni, il decreto legislativo n. 216, così come confermato dalla legge di stabilità per il 2013, prevede che siano calcolati i fabbisogni standard relativamente alle seguenti funzioni fondamentali: funzioni generali di ammini-

strazione, di gestione e di controllo; funzioni di polizia locale; funzioni di istruzione pubblica; funzioni nel campo della viabilità e dei trasporti; funzioni riguardanti la gestione del territorio e dell'ambiente; funzioni nel settore sociale.

Al momento risulta approvato un solo provvedimento, vale a dire il D.P.C.M. del 21 dicembre 2012 (pubblicato sulla Gazzetta Ufficiale del 5 aprile 2013), recante le note metodologiche per i fabbisogni standard delle funzioni fondamentali di polizia locale per i comuni e dei servizi del mercato del lavoro per le province.

Oltre allo schema di D.P.C.M. in esame segnala che nel mese di luglio la COPAFF ha poi approvato ulteriori note metodologiche, relative al fabbisogno standard per le province concernenti le funzioni di istruzione pubblica e gestione del territorio, non ancora inviate alle Camere.

Una diversa procedura per la determinazione dei fabbisogni standard vige per il settore sanitario, sulla base delle previsioni stabilite dagli articoli da 25 a 32 del decreto legislativo n. 68 del 2011 anche esso emanato in attuazione della legge delega sul federalismo fiscale. Per esso il Ministro della salute, determina annualmente, a decorrere dal 2013, i costi e i fabbisogni standard regionali, applicando a tutte le regioni i valori di costo rilevati in 3 regioni di riferimento, da scegliersi tra le migliori 5 regioni che, avendo garantito l'erogazione dei livelli essenziali di assistenza in condizione di equilibrio economico, vanno individuate in base a criteri di qualità, appropriatezza ed efficienza dei servizi erogati.

Peraltro, anche in questo settore, pur essendo di fatto decorso il termine stabilito, non si è ancora giunti alla determinazione dei fabbisogni, in quanto allo stato risulta emanata solo la delibera del Consiglio dei ministri dell'11 dicembre 2012, recante i criteri per la individuazione delle 5 regioni nel cui ambito scegliere le 3 regioni di riferimento ai fini della definizione dei costi e dei fabbisogni standard regionali nel settore.

Nella seduta del 5 dicembre 2013 la Conferenza Stato-Regioni ha individuato le tre Regioni di riferimento (c.d. regioni *benchmark*), sulle cinque eleggibili, per la determinazione del fabbisogno sanitario standard di cui all'articolo 27, comma 5, del decreto legislativo n. 68 del 2011: Umbria, Emilia Romagna e Veneto (le altre due regioni eleggibili erano la Lombardia e le Marche).

Segnala da ultimo che, poiché la determinazione dei costi e fabbisogni standard non risulta ancora conclusa, ed atteso che, comunque, una volta individuati, essi presumibilmente andranno poi nel corso del tempo aggiornati, anche in considerazione del possibile mutare delle funzioni assegnate ad ogni singolo livello di governo (ad esempio per le province, oggetto di un apposito disegno di legge costituzionale) il d.d.l di stabilità 2014, all'articolo 1, comma 282 (A.C. 1865) dispone a tal fine una apposita autorizzazione di spesa di 4 milioni per ciascuno degli anni 2014 e 2015.

Va in proposito osservato come tale autorizzazione risulti formulata in termini generici: essa infatti fa riferimento all'attività di « completamento e monitoraggio » dei costi e fabbisogni, e non anche, come sarebbe più preciso alla individuazione degli stessi, ancora non conclusa. Non vengono inoltre individuati i destinatari del finanziamento, a differenza di quanto effettuato con precedenti norme intervenute in materia, che hanno assegnato nuove risorse finanziarie alla SO.S.E., che, come sopra illustrato, è il soggetto che unitamente ad altri operatori istituzionali opera in tale materia.

In tal senso era precedentemente intervenuto l'articolo 1, comma 23, della legge n. 220/2010 (legge di stabilità 2011), che ha assegnato alla SO.S.E. 5 milioni annui per il triennio 2011-2013, nonché, successivamente, il comma 557 dell'articolo 1 della legge n. 228 del 2012 (legge di stabilità 2013) che ha disposto una integrazione, pari a 1,3 milioni per il 2013, del finanziamento suddetto.

Si segnala, inoltre, che sempre il d.d.l. di stabilità 2014, all'articolo 1, comma 522 (A.C. 1865), nel modificare la disciplina relativa al Fondo di solidarietà comunale, istituito dalla precedente legge di stabilità 2013 (legge n. 228 del 2012, articolo 1, co. 380), dispone, alla lettera c), in merito alle modalità di ripartizione del Fondo, prevedendo che almeno il 10 per cento del Fondo sia prioritariamente ripartito sulla base 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.

Ricorda che il 20 dicembre 2012 la Commissione tecnica paritetica per l'attuazione del federalismo fiscale (COPAFF) ha approvato le note metodologiche per la determinazione dei fabbisogni standard relativi alle funzioni generali di amministrazione, di gestione e di controllo dei Comuni e delle Province, elaborate dalla S.O.S.E., con la consulenza scientifica di IFEL.

In particolare, nel caso dei Comuni i fabbisogni sono stati calcolati elaborando questionari e modelli econometrici specifici per ognuno dei macro-servizi in cui è stato possibile suddividere le attività svolte nell'ambito di questa funzione: 1) Servizi di Gestione delle entrate tributarie e Servizi fiscali (questionario FC01A); 2) Servizi di Ufficio tecnico (questionario FC01B); 3) Servizi di Anagrafe, Stato civile, Elettorale, Leva e Servizio statistico (questionario FC01C); 4) Altri servizi generali (questionario FC01D).

Ciascuna Nota metodologica sottolinea che il calcolo è limitato alla spesa corrente di competenza finanziaria 2009, ovvero agli impegni di spesa di quell'anno di riferimento, al netto degli « Interessi passivi e oneri finanziari diversi », degli « Oneri straordinari della gestione corrente » e degli « Ammortamenti di esercizio ». Facendo riferimento ad un periodo diverso da quello di applicazione, i fabbisogni standard stimati in questa Nota non hanno diretta valenza dal punto di vista finanziario, ma sono solo di ausilio al

calcolo dei coefficienti di riparto relativamente ai singoli Servizi, che a loro volta concorrono alla determinazione di un coefficiente di riparto complessivo, che si renderà disponibile a conclusione della fase transitoria con la stima dei fabbisogni standard per tutte le sei funzioni fondamentali individuate dal decreto legislativo n. 216 del 2010.

Ogni Nota è composta da una relazione che illustra l'ambito di riferimento di ciascun servizio considerato, la descrizione delle fonti utilizzate per la raccolta dei dati, la struttura di ciascun questionario messo in rete (« somministrato ai comuni »), le informazioni relative alla rilevazione dei dati da parte dei comuni, anche con aggregazioni per classe dimensionale e articolazione per aree e regioni, nonché dei modelli organizzativi tra comuni (gestione associata in Unione di comuni, in Comunità montana, in convenzione). Le relazioni contengono inoltre numerose indicazioni tecniche di carattere statistico-metodologico, nonché diversi allegati tecnici.

Infine ogni Nota riporta l'indicazione per ciascun comune (esposto per regione, provincia) del coefficiente di riparto relativo al fabbisogno standard in oggetto, espresso in dodici cifre decimali. Tale coefficiente sarà utilizzato quando, nel prosieguo, verrà stabilito l'ammontare complessivo delle risorse destinate a ciascuna funzione. Il fabbisogno per ciascun comune sarà determinato dividendo tale ammontare per il coefficiente relativo a ciascun ente.

Oltre alle quattro Note in esame, è stata altresì trasmessa una Nota metodologica contenente il « Documento riepilogativo relativo alle funzioni generali di amministrazione, di gestione e di controllo dei comuni, articolate nelle quattro note suddette. Da essa risulta che la spesa di parte corrente considerata (tratta dai certificati di conto consuntivo 2009) ammonta a 8,8 miliardi di euro.

La Nota pone a raffronto per ciascun comune il coefficiente di riparto aggregato relativo alla spesa storica contabilizzata

nei certificati di conto consuntivo del 2009 e il coefficiente di riparto aggregato dei fabbisogni standard.

Analoghi dati sono aggregati per classe dimensionale degli enti, per area territoriale e per regione, evidenziando lo scostamento tra i due valori considerati.

Analoghe considerazioni valgono per la Nota relativa alle analoghe funzioni delle Province. Ricorda che per le Province saranno oggetto di analisi le seguenti funzioni fondamentali: funzioni generali di amministrazione, di gestione e di controllo; funzioni di istruzione pubblica; funzioni nel campo dei trasporti; funzioni riguardanti la gestione del territorio; funzioni nel campo della tutela ambientale; funzioni nel campo dello sviluppo economico (Servizi del mercato del lavoro).

Il senatore Vincenzo GIBIINO (FI-Pdl), *relatore*, nel richiamare i contenuti dello schema di decreto in esame, sottolinea il percorso evolutivo seguito negli ultimi anni, in cui si è avviato il passaggio dal meccanismo di finanziamento della spesa storica degli enti territoriali, in cui risultavano premiati i comportamenti meno virtuosi, a un diverso principio di distribuzione delle risorse finanziarie. È importante seguire il metodo di lavoro intrapreso sui fabbisogni standard, in modo da adottare soluzioni che tengano conto delle esigenze reali dei cittadini e della necessità di offrire loro servizi pubblici efficienti. Occorre peraltro considerare il processo in corso in una prospettiva di riforma complessiva del sistema e di allocazione delle funzioni amministrative. Le funzioni di cui si occupa lo schema in esame hanno un rilievo finanziario limitato a circa 8,8 miliardi di euro.

Giancarlo GIORGETTI, *presidente*, invita a tenere conto del fatto che la Commissione è chiamata a esprimere il proprio parere entro il 13 dicembre 2013.

Marco CAUSI (PD), ritiene che la Commissione possa acquisire l'assenso del Governo affinché esso non proceda all'adozione finale del decreto in esame se non

dopo che la Commissione abbia espresso il parere di competenza, anche successivamente al 13 dicembre. Sarebbe utile che la Commissione proceda all'audizione dei soggetti che hanno curato i profili tecnici del provvedimento in esame: dunque i rappresentanti della Commissione tecnica per l'attuazione del federalismo fiscale, di SOSE s.p.a. e di IFEL.

Il senatore Magda Angela ZANONI (PD), sottolinea l'opportunità che la Commissione si ponga obiettivi di tempi e risultati, ritenendo che un periodo di tre anni per l'elaborazione dello schema in esame non sia un termine breve e che tuttavia manchi ancora un momento di sintesi complessiva. Servirebbe infatti un quadro d'insieme di riferimento; se solo il dieci per cento del Fondo di solidarietà comunale è destinato a seguire gli indicatori dei fabbisogni standard, siamo ancora lontani dall'obiettivo finale. A suo avviso sarebbe auspicabile che siano date a livello nazionale indicazioni complessive sulle risorse finanziarie disponibili e che poi spetti alle amministrazioni locali decidere sulle modalità della loro utilizzazione.

Giancarlo GIORGETTI, *presidente*, ricorda che i dati di riferimento utilizzati per la predisposizione dello schema di decreto in esame risalgono al 2009 e che dunque si tratta di seguire un percorso destinato a svilupparsi progressivamente. È auspicabile che il Governo indichi quali sono i propri intendimenti sulla realizzazione di tale percorso.

Fabio MELILLI (PD) Sottolinea la necessità di un aggiornamento da parte del Governo sullo stato di avanzamento del lavoro complessivo relativo ai fabbisogni standard.

Giancarlo GIORGETTI, *presidente*, nessun altro chiedendo di intervenire, rinvia il seguito dell'esame ad altra seduta.

La seduta termina alle 9.55.

AUDIZIONI

Martedì 10 dicembre 2013. — Presidenza del presidente Giancarlo GIORGETTI. — Interviene il Ministro per gli affari regionali e le autonomie, Graziano Delrio.

La seduta comincia alle 10.

Audizione del Ministro per gli affari regionali e le autonomie, Graziano Delrio, su attuazione e prospettive del federalismo fiscale.

(Svolgimento, ai sensi dell'articolo 143, comma 2, del regolamento, e conclusione).

Giancarlo GIORGETTI, *presidente*, propone che la pubblicità dei lavori sia assicurata anche mediante impianti audiovisivi a circuito chiuso.

Non essendovi obiezioni, ne dispone l'attivazione.

Introduce quindi l'audizione.

Il ministro Graziano DELRIO svolge una relazione sui temi oggetto dell'audizione.

Intervengono per formulare quesiti ed osservazioni i senatori Vincenzo GIBIINO (FI-Pdl), Claudio BROGLIA (PD), Enrico CAPPELLETTI (M5S) e Magda Angela ZANONI (PD), nonché i deputati Marco CAUSI (PD), Roger DE MENECH (PD), Giovanni PAGLIA (SEL), Sandro BIASOTTI (FI-Pdl) e Gaetano PIEPOLI (SCpI).

Il ministro Graziano DELRIO fornisce ulteriori precisazioni.

Giancarlo GIORGETTI, *presidente*, ringrazia il ministro per l'esauriente relazione svolta e dichiara conclusa l'audizione.

La seduta termina alle 11.05.

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

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

L'ufficio di presidenza si è riunito dalle 11.05 alle 11.15.