

# 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 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>Seguito esame, ai sensi dell'articolo 143, comma 4, del Regolamento, e conclusione – Parere favorevole con condizioni e osservazioni</i> ) .....	77
ALLEGATO 1 ( <i>Proposte di modifica alla proposta di parere presentata dai relatori</i> ) .....	79
ALLEGATO 2 ( <i>Parere approvato dalla Commissione</i> ) .....	81

#### AUDIZIONI:

Audizione del Direttore dell'Agenzia del Demanio, Stefano Scalera, su attuazione e prospettive del federalismo fiscale ( <i>Svolgimento, ai sensi dell'articolo 5, comma 5, del Regolamento della Commissione</i> ) .....	78
UFFICIO DI PRESIDENZA INTEGRATO DAI RAPPRESENTANTI DEI GRUPPI .....	78

#### ATTI DEL GOVERNO

*Giovedì 23 gennaio 2014. — Presidenza del presidente Giancarlo GIORGETTI.*

#### La seduta comincia alle 8.40.

**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.**

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

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

rinviato, da ultimo, nella seduta del 21 gennaio 2014.

Giancarlo GIORGETTI, *presidente*, comunica che sono state presentate tre proposte modificative della proposta di parere presentata dai relatori nella seduta del 21 gennaio (*vedi allegato 1*).

Vincenzo GIBIINO (FI-PdL), *relatore*, anche a nome del relatore Broglia, relativamente alla proposta n. 1 Molinari ricorda che la legge delega n. 42 del 2009, e in particolare l'articolo 11, comma 1, già prevede che i decreti legislativi, con riguardo al finanziamento delle funzioni di comuni, province e città metropolitane, sono adottati secondo la distinzione tra le spese riconducibili alle funzioni fondamentali e le altre spese e che tali decreti debbano definire le modalità per cui il finanziamento delle spese per le funzioni fondamentali « e dei livelli essenziali delle

prestazioni eventualmente da esse implicate» avviene in modo da garantirne il finanziamento integrale in base al fabbisogno standard. Pertanto invita i proponenti al ritiro della proposta, che tratta un aspetto già affrontato dalla legge delega. Per quanto riguarda le proposte n. 2 e n. 3 Molinari, ne propone una nuova formulazione (*vedi allegato 1*).

Comunica altresì che il deputato Rubinato ha trasmesso alcuni rilievi sul testo della proposta di parere, con riguardo alla partecipazione al Fondo perequativo nazionale dei territori delle Regioni a statuto speciale, agli enti in cui taluni servizi siano svolti da altre strutture pubbliche, al superamento del *gap* infrastrutturale, ai controlli su eventuali situazioni anomale degli enti. Ritiene utile accogliere il secondo rilievo e presenta, anche a nome dell'altro relatore Broglia, una proposta di modifica riferita alle condizioni del parere (*vedi allegato 1*) volta a sopprimere, alla lettera b), numero 2), il periodo in base a cui 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.

Giancarlo GIORGETTI, *presidente*, chiede al deputato Spessotto se il suo gruppo intenda accogliere le richieste dei relatori in merito alle proposte modificative presentate.

Arianna SPESSOTTO (M5S) accogliendo le richieste dei relatori, ritira la proposta n. 1 e riformula le proposte modificative n. 2 e n. 3 (*vedi allegato 1*).

La Commissione approva quindi, con distinte votazioni, la proposta modificativa dei relatori n. 4, le proposte modificative Molinari n. 2 e n. 3, come riformulate. Approva infine la proposta di parere, come modificata dalle proposte accolte (*vedi allegato 2*).

**La seduta termina alle 8.50.**

#### AUDIZIONI

*Giovedì 23 gennaio 2014. — Presidenza del presidente Giancarlo GIORGETTI.*

**La seduta comincia alle 15.**

**Audizione del Direttore dell'Agenzia del Demanio, Stefano Scalera, su attuazione e prospettive del federalismo fiscale.**

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

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.

Stefano SCALERA, *Direttore dell'Agenzia del Demanio*, svolge una relazione sui temi oggetto dell'audizione.

Intervengono per formulare quesiti ed osservazioni il presidente Giancarlo GIORGETTI e il senatore Federico FORNARO (PD).

Stefano SCALERA, *Direttore dell'Agenzia del Demanio*, fornisce ulteriori precisazioni.

Giancarlo GIORGETTI *presidente*, ringrazia il Direttore dell'Agenzia del Demanio per la relazione svolta e dichiara conclusa l'audizione.

**La seduta termina alle 15.25.**

---

*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 15.25 alle 15.30.

## ALLEGATO 1

**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.**

**PROPOSTE DI MODIFICA ALLA PROPOSTA  
DI PARERE PRESENTATA DAI RELATORI**

*(v. seduta del 21 gennaio 2014)*

*Alle premesse, dopo il primo paragrafo, inserire il seguente:*

« la determinazione dei fabbisogni standard di comuni, città metropolitane e province è questione intimamente connessa a quella dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti per quantità e qualità su tutto il territorio nazionale, di cui all'articolo 117, comma 2, lettera m), della Costituzione repubblicana. I costi ed i fabbisogni standard – come ribadito nel parere in sede consultiva della Commissione Affari Costituzionali del Senato – dovrebbero, pertanto, essere definiti in stretto riferimento ai livelli essenziali delle prestazioni; ».

1. Molinari, Cappelletti.

*Alle premesse, inserire in fine la seguente:*

« considerato altresì che:

il provvedimento indica nella relazione tecnica allegata una clausola generale di invarianza finanziaria. A tal proposito va rilevato che il testo del provvedimento e la relazione tecnica non contengono alcuna indicazione in merito all'emersione di eventuali risparmi derivanti dal processo di graduale per dare efficienza alla spesa degli enti locali e alla loro presumibile destinazione. Sempre con riferimento a tale invarianza occorre pre-

mettere che l'articolo 17, comma 7, della legge di contabilità, impone che la relazione tecnica riporti i dati e gli elementi che giustificano l'ipotesi di una assenza di effetti negativi sui saldi di finanza pubblica, anche attraverso l'indicazione delle risorse già presenti in bilancio utilizzabili per le finalità indicate dalle disposizioni medesime, fermo restando il divieto di utilizzo di risorse in essere per oneri nuovi o maggiori. Sul punto la relazione tecnica non offre alcun elemento quantitativo idoneo a prefigurare, nemmeno in via ipotetica, gli effetti finanziari del provvedimento in esame. L'idoneità della clausola di invarianza finanziaria potrà pertanto essere appurata solo successivamente, in seguito alla (successiva) determinazione dei fabbisogni standard;

in definitiva, il presente schema di decreto – per sua stessa ammissione implicita – pur nella esclusivamente formale invarianza della spesa, non solo non arreca alcun risparmio complessivo di risorse, ma contiene rischi elevatissimi in riferimento agli oneri finanziari aggiuntivi »;

2. Molinari, Cappelletti.

*Alle premesse, inserire in fine la seguente:*

« considerato altresì che è necessario che sia osservato l'articolo 17, comma 7,

della legge di contabilità e che pertanto il provvedimento e la relazione tecnica debbono offrire elementi quantitativi idonei a prefigurare gli effetti finanziari del provvedimento in modo da evitare che l'idoneità della clausola di invarianza finanziaria possa essere appurata solo successivamente alla determinazione e applicazione dei fabbisogni standard »;

**2 Nuova formulazione.** Molinari, Cappelletti.

*Alle osservazioni, dopo la lettera b), inserire la seguente:*

« *b-bis*) assuma il Governo le opportune e necessarie iniziative per procedere ad un coordinamento delle disposizioni dello schema di decreto del Presidente del consiglio dei Ministri in esame con quelle contenute nel disegno di legge A.S. n. 1212, recante “Disposizioni sulle Città metropolitane, sulle Province, sulle unioni e fusioni di Comuni”, già approvato dalla Camera dei deputati e attualmente all'esame del Senato della Repubblica. Da

tale provvedimento potrebbe infatti scaturire l'individuazione di un quadro di funzioni fondamentali dei comuni e delle province differente rispetto a quello delineato dal presente provvedimento. Un nuovo assetto delle funzioni causerebbe variazioni nella determinazione delle grandezze finanziarie interessate dal presente schema di decreto. ».

**3.** Molinari, Cappelletti.

*Alle osservazioni, alla lettera b), aggiungere in fine le seguenti parole:*

« oggetto attualmente del disegno di legge A.S. n. 1212, recante “Disposizioni sulle Città metropolitane, sulle Province, sulle unioni e fusioni di Comuni” ».

**3.** *Nuova formulazione* Molinari, Cappelletti.

*Alle condizioni, alla lettera b), numero 2), sopprimere l'ultimo periodo.*

**4.** I Relatori.

## ALLEGATO 2

**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.**

**PARERE APPROVATO DALLA COMMISSIONE**

La Commissione parlamentare per l'attuazione del federalismo fiscale,

esaminato lo 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);

considerati gli esiti dell'audizione, svolta il 17 dicembre 2013, dei rappresentanti della Commissione tecnica paritetica per l'attuazione del federalismo fiscale (COPAFF), della società SOSE – Soluzioni per il Sistema Economico s.p.a. e dell'Istituto per la finanza e l'economia locale (IFEL);

premessi che:

va riconosciuto l'impegnativo 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; impegnativo lavoro già rilevato in occasione del parere espresso dalla Commissione nella XVI legislatura sullo 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 fabbisogni standard, nell'impianto della legge n. 42 del 2009 e in generale nell'attuazione dell'articolo 119 della Costituzione, sono diretti a rispondere insieme 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*), e segnatamente non debbono frustrare l'effettiva e potenziale autonomia di entrata di ciascun ente; i fabbisogni standard anzi debbono costituire un fattore di stimolo e miglioramento per il reperimento e l'utilizzazione delle risorse da parte di ciascun ente;

i fabbisogni standard rappresentano pertanto un parametro rilevante per una ottimale utilizzazione delle risorse finanziarie dirette all'erogazione dei servizi e per una complessiva riconsiderazione della spesa pubblica;

è auspicabile che giunga a compimento il processo di determinazione dei fabbisogni standard relativi a tutte le funzioni fondamentali di comuni e province, e la relativa attuazione sul piano finanziario e dell'assegnazione delle risorse, in modo da dare stabilità a risorse e funzioni degli enti locali;

evidenziata la necessità di raccordare il processo di determinazione dei fabbisogni standard con le modifiche in corso relative all'assetto e alle funzioni degli enti locali;

considerato che appare necessario che venga indicato in quale modo e in

quale misura 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; l'articolo 13 della legge n. 42 del 2009 stabilisce infatti che 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 »;

considerato che risulta utile prevedere, nella determinazione dei fabbisogni standard, modalità che consentano di valorizzare gli enti più efficienti;

considerato che è necessario individuare anche 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;

rilevato che è altresì necessario verificare che i calcoli effettuati dallo schema di decreto partendo dai dati del 2009 siano validi e attuali anche a seguito dei successivi, molteplici interventi sulle finanze degli enti locali, con cui – tra l'altro – sono stati ridotti i trasferimenti e rivisti gli obiettivi del patto di stabilità interno;

sottolineato che, alla luce di quanto previsto dall'articolo 14 del decreto legislativo n. 149 del 2011 e del processo in corso di revisione dei meccanismi di spesa, è auspicabile che la determinazione dei fabbisogni standard sia tempestivamente realizzata anche con riguardo alle amministrazioni statali, centrali e periferiche;

considerato altresì che è necessario che sia osservato l'articolo 17, comma 7, della legge di contabilità e che pertanto il provvedimento e la relazione tecnica debbono offrire elementi quantitativi idonei a prefigurare gli effetti finanziari del provvedimento, in modo da evitare che l'idoneità della clausola di invarianza finan-

ziaria possa essere appurata solo successivamente alla determinazione e applicazione dei fabbisogni standard,

esprime

#### PARERE FAVOREVOLE

*con le seguenti condizioni:*

a) con riferimento alle funzioni generali di amministrazione, di gestione e di controllo dei comuni e delle province, 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, anche il fabbisogno standard e la spesa effettivamente sostenuta, espressi in valore assoluto; tale confronto dovrebbe altresì essere proseguito 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 valutare e confrontare l'incidenza sul fabbisogno standard delle diverse variabili considerate, indipendentemente dalle unità di misura con le quali queste ultime sono espresse;

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 modo da assicurare un passaggio graduale diretto a garantire l'entrata a regime nell'arco del triennio successivo; a tale scopo il Governo dovrebbe indicare se e quando intende applicare il coefficiente di riparto indicato all'assegnazione delle risorse perequative;

4) chiarire le modalità e i tempi con cui, a partire dai fabbisogni standard così individuati, si intenda dare attuazione alla previsione dell'articolo 13 della legge

n. 42 del 2009. È essenziale a tal fine procedere speditamente nel processo di determinazione delle capacità fiscali – effettive e potenziali – di comuni e province in parallelo a quello di determinazione dei fabbisogni standard;

b) con riferimento alla prosecuzione delle attività di determinazione dei fabbisogni standard relativi alle funzioni fondamentali di comuni e province, sia sviluppata la metodologia e siano adottate 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;

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

5) tutte le variabili che, in ragione della loro specificità o irriducibilità, sono state « sterilizzate » – secondo quanto emerso nella citata audizione di Sose s.p.a. – nel corso del processo di standardizzazione dei fabbisogni; occorre infatti evitare in ogni modo di reintrodurre meccanismi che determinino il mantenimento della spesa storica inefficiente e la garanzia del suo finanziamento attraverso la perequazione; la sterilizzazione potrebbe in teoria prestarsi a tal fine, qualora non ne vengano precisati i contorni;

*e con le seguenti osservazioni:*

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 in tempi brevi;

b) assuma il Governo le opportune iniziative per assicurare il raccordo tra le attività in corso e i risultati ottenuti con gli interventi legislativi nel frattempo adottati o in corso di esame, tra cui presenta uno specifico rilievo il processo di modifica dell'ente provincia, oggetto attualmente del disegno di legge A.S. n. 1212, recante « Disposizioni sulle Città metropolitane, sulle Province, sulle unioni e fusioni di Comuni »;

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.