

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 l'adozione della nota metodologica relativa alla revisione della metodologia dei fabbisogni standard dei comuni delle regioni a statuto ordinario per il servizio smaltimento rifiuti. Atto del Governo n. 199 (*Esame, ai sensi dell'articolo 143, comma 4, del Regolamento, e conclusione – Parere favorevole*)

290

ATTI DEL GOVERNO

Mercoledì 11 novembre 2020. — Presidenza del presidente Cristian INVERNIZZI.

La seduta comincia alle 10.30.

Schema di decreto del Presidente del Consiglio dei ministri recante l'adozione della nota metodologica relativa alla revisione della metodologia dei fabbisogni standard dei comuni delle regioni a statuto ordinario per il servizio smaltimento rifiuti.

Atto del Governo n. 199.

(Esame, ai sensi dell'articolo 143, comma 4, del Regolamento, e conclusione – Parere favorevole).

Cristian INVERNIZZI, *presidente e relatore*, illustra lo schema di decreto del Presidente del Consiglio dei ministri in esame, concernente l'adozione della nota metodologica aggiornata relativa ai fabbisogni standard dei comuni delle regioni a statuto ordinario per il servizio di smaltimento rifiuti. Ricorda che la nota metodologica di revisione dei fabbisogni standard per il servizio di smaltimento rifiuti – trasmessa da SOSE Spa al Dipartimento della Ragioneria generale dello Stato e al Diparti-

mento delle finanze del Ministero dell'economia e delle finanze in data 13 luglio 2020 – è allegata allo schema di decreto e ne costituisce parte integrante e, parimenti, in appendice allo schema sono riportati, per ciascuno dei 6.647 comuni delle regioni a statuto ordinario, i coefficienti di riparto dei fabbisogni standard, le tonnellate di rifiuti urbani, il costo standard totale, il costo standard per tonnellata e le sue componenti calcolate con riferimento ai dati del 2016.

Informa che sullo schema di decreto la Conferenza Stato-Città ed autonomie locali ha espresso parere favorevole il 15 ottobre 2020.

Rammenta inoltre che la normativa vigente prevede che, nel caso di adozione della nota metodologica relativa alla procedura di calcolo dei fabbisogni standard, lo schema venga trasmesso alle Camere ai fini dell'espressione del parere da parte della Commissione parlamentare per l'attuazione del federalismo fiscale e da parte delle Commissioni parlamentari competenti per le conseguenze di carattere finanziario. Ricorda in proposito che il parere deve essere espresso entro l'11 novembre 2020, fermo restando che, decorsi quindici giorni dalla trasmissione alle Camere da

parte del Governo, il decreto potrà essere comunque adottato, previa deliberazione definitiva da parte del Consiglio dei ministri, e che il Governo, qualora non intende conformarsi ai pareri parlamentari, è tenuto a trasmettere alle Camere una relazione con cui indica le ragioni per le quali non si è conformato ai pareri.

Ricorda, in rapida sintesi, che 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 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. I fabbisogni standard, inoltre, congiuntamente alle capacità fiscali, costituiscono i parametri sulla base dei quali è ripartita una quota perequativa del Fondo di solidarietà comunale.

In particolare, a partire dal 2018, le risultanze dei fabbisogni standard per il servizio smaltimento rifiuti sono utilizzate dai comuni per la determinazione dei costi del servizio, ai sensi dell'articolo 1, comma 653, della legge n. 147 del 2013.

Ricorda inoltre che il compito di predisporre la metodologia per la determinazione dei fabbisogni è assegnato alla SOSE Spa, con la collaborazione dell'Istituto per la finanza e per l'economia locale (IFEL). Spetta a SOSE Spa anche il compito di procedere al monitoraggio dei parametri di riferimento con cadenza annuale garantendo, allo stesso tempo, una revisione almeno triennale dell'intera metodologia, al fine di garantire continuità ed efficacia al processo di efficientamento dei servizi locali, secondo quanto previsto dall'articolo 7 del decreto legislativo n. 216 del 2010.

In tale quadro, rileva che la legge n. 208 del 2015, all'articolo 1, commi da 29 a 34, ha semplificato la procedura per l'approvazione delle note metodologiche e dei fabbisogni standard, prevedendo a tal fine l'istituzione di una nuova commissione, la Commissione tecnica per i fabbisogni standard (CTFS), che agisce come organo tec-

nico collegiale con l'obiettivo principale di validare la metodologia da utilizzare per l'individuazione dei fabbisogni standard e di validare l'aggiornamento della base dati utilizzata.

La nota metodologica relativa alla procedura di calcolo dei fabbisogni e il fabbisogno standard per ciascun comune e provincia sono adottati, anche distintamente, con uno o più decreti del Presidente del Consiglio dei ministri, previa verifica da parte del Dipartimento della Ragioneria generale dello Stato del Ministero dell'economia e delle finanze. Sullo schema di decreto è sentita la Conferenza Stato-città ed autonomie locali. Il parere parlamentare è richiesto solo per l'adozione della nota metodologica, mentre non è previsto per l'aggiornamento dei fabbisogni standard a metodologia invariata.

Al riguardo, fa presente che la prima nota metodologica afferente, tra gli altri, al servizio smaltimento rifiuti, è stata approvata con il decreto del Presidente del Consiglio dei ministri 27 marzo 2015. Tale metodologia è stata poi aggiornata nel 2016, ai sensi del decreto legislativo n. 216 del 2010, con il decreto del Presidente del Consiglio dei ministri 29 dicembre 2016, attualmente vigente. Per gli anni successivi, i fabbisogni standard dei comuni sono stati aggiornati, a metodologie invariate, con i decreti del Presidente del Consiglio dei ministri adottati in data 22 dicembre 2018, 18 aprile 2019 e, da ultimo, 5 marzo 2020.

Venendo allo schema di decreto in esame, rammenta che esso provvede ad aggiornare la metodologia di calcolo dei fabbisogni standard relativi al servizio smaltimenti rifiuti dei comuni delle regioni a statuto ordinario, ai sensi dell'articolo 6 del decreto legislativo n. 216 del 2010. Conseguentemente sono aggiornati i coefficienti di riparto e i componenti del costo standard per ogni comune considerato.

Sottolinea che la raccolta e lo smaltimento di rifiuti è il servizio per il quale i comuni sostengono la spesa maggiore rispetto a tutte le altre funzioni (circa 9,1 miliardi nel 2016). A tale funzione dunque corrisponde anche il più ampio peso nel

calcolo dei fabbisogni standard, pari al 25,73 per cento.

Ricorda che il servizio smaltimento rifiuti è considerato attività autonoma del comune ed è escluso da interventi perequativi, dato che il suo finanziamento è interamente coperto da tariffe. Pertanto, i fabbisogni standard del servizio rifiuti, di fatto, non producono effetti perequativi ai fini del riparto delle risorse del Fondo di solidarietà comunale (FSC).

Evidenzia che, pur essendo neutrali ai fini perequativi, i fabbisogni standard per il servizio di raccolta e smaltimento di rifiuti assumono tuttavia importanza per l'individuazione delle tariffe TARI nell'ambito della predisposizione dei piani economico finanziari comunali. L'articolo 1, comma 653, della legge n. 147 del 2013 dispone infatti che nella determinazione dei costi del servizio rifiuti « il comune deve avvalersi anche delle risultanze dei fabbisogni standard ».

Per quanto riguarda la revisione della metodologia dei fabbisogni standard per il servizio smaltimento rifiuti, fa presente che essa è stata realizzata dalla SOSE S.p.A., nel novembre 2019, in continuità con la metodologia precedente, che prevedeva la definizione dei rispettivi fabbisogni attraverso la stima statistica della funzione di costo.

Sottolinea che gli elementi innovativi rispetto alla metodologia approvata nel 2016 riguardano essenzialmente la struttura delle determinanti del costo. In primo luogo, la stima del fabbisogno standard è stata realizzata, diversamente dal passato, sulla base dei dati di quattro annualità – 2010, 2013, 2015 e 2016 – in modo da utilizzare nelle stime tutte le informazioni raccolte sino ad oggi.

Con riferimento alla dotazione impiantistica del territorio di riferimento – diversamente dalla precedente metodologia dove si consideravano solo il numero di impianti a livello provinciale – rileva che nel nuovo modello tale variabile è misurata sia in termini quantitativi (numero di impianti diversificando per tipologia) sia in termini qualitativi (considerando le percentuali di rifiuti trattati e smaltiti da ogni tipologia di

impianto) a livello regionale. Attraverso tale innovazione, si colgono in modo più preciso gli effetti esercitati dai governi regionali, esogeni alle scelte comunali, che comunque creano i differenziali del costo. Evidenzia inoltre che l'impatto sul costo standard esercitato dalla raccolta differenziata è stato specificato in modo non lineare, permettendo di cogliere meglio l'andamento del costo standard al variare del livello di raccolta differenziata, tenendo conto sia dei costi crescenti che sperimentano i comuni che partono da percentuali basse di raccolta sia i costi decrescenti di cui beneficiano i comuni quando raggiungono i livelli alti di raccolta differenziata. Fa presente inoltre che nel modello sono state introdotte tre nuove variabili dicotomiche al fine di cogliere i differenziali di costo derivanti delle diverse modalità di raccolta di rifiuti (domiciliare, su chiamata, attraverso centri di raccolta) che generano importanti differenziali del costo.

Segnala infine che è stata rivista la metodologia di definizione dei gruppi omogenei di comuni (cluster) sulla base di numerose caratteristiche comunali sia di carattere geografico, morfologico e demografico, sia attinenti al tessuto economico sociale del territorio.

Tutto ciò considerato, propone di esprimere sullo schema di decreto in esame un parere favorevole.

Paolo RUSSO (FI) richiama l'attenzione sulla circostanza, cui ha fatto cenno anche il relatore, in base alla quale i fabbisogni standard del servizio rifiuti non produrranno effetti perequativi ai fini del riparto delle risorse del Fondo di solidarietà comunale, giacché nell'audizione svoltasi nella giornata di ieri del presidente della Commissione tecnica per i fabbisogni standard, professor Arachi, quest'ultimo ha riferito che la revisione metodologica comporterà di fatto anche una modifica del predetto riparto, in una misura approssimativamente pari a circa l'1 per cento delle risorse del Fondo medesimo, come tale suscettibile di penalizzare i comuni delle regioni meridionali del nostro Paese a beneficio, viceversa, dei comuni del Nord. Ritiene pertanto che di tale elemento di potenziale

criticità possa tenersi in qualche modo conto nella proposta di parere favorevole testé formulata, tanto più in considerazione della peculiare congiuntura socio-economica causata dall'emergenza epidemiologica tuttora in atto.

Marco PEROSINO (FIBP-UDC), nell'esprimere più in generale apprezzamento per il superamento della logica della spesa storica a favore della definizione di puntuali ed oggettivi fabbisogni standard, ritiene sarebbe tuttavia indispensabile disporre di dati maggiormente aggiornati rispetto a quelli riferiti alle annualità dal 2010 al 2016 sui quali è stata basata la stima dei fabbisogni standard per il servizio di smaltimento rifiuti, di cui allo schema di decreto in esame. Tanto premesso, nel richiamare la notevole incidenza che il servizio di smaltimento rifiuti ricopre nell'ambito del computo complessivo dei fabbisogni standard, in una misura pari a circa il 25 per cento, pone l'accento sulla centralità che nella gestione del predetto servizio rivestono gli aspetti organizzativi. In tale quadro, riporta l'esperienza positiva registrata nei comuni della provincia di Cuneo, da cui proviene, che hanno dato vita ad appositi consorzi per la gestione associata dei rifiuti ed hanno ottenuto per tal via risultati assai rilevanti, testimoniati da un lato da un valore del costo per tonnellata di rifiuti smaltiti tra i più bassi in Italia, dall'altro dal notevole incremento della raccolta differenziata domiciliare. Non comprende pertanto la *ratio* di quanto asserito nella sua audizione di ieri dal professor Arachi, laddove ha invece affermato che la gestione associata del servizio rifiuti mostra mediamente un costo standard più alto di 5,82 euro per tonnellata rispetto alla gestione diretta.

Francesca Anna RUGGIERO (M5S), nel sottolineare come le decisioni adottate dai sindaci in fase di predisposizione dei piani finanziari per la gestione dei rifiuti e di determinazione della tassa sui rifiuti (TARI) risultano in parte condizionate dalle politiche assunte in materia dalle singole regioni, soprattutto con riferimento al nu-

mero e alla ubicazione degli impianti di trattamento, richiama l'attenzione sulla profonda disparità riscontrabile, a livello di gestione del servizio, nelle varie aree territoriali del Paese. In particolare rileva come nei comuni della Puglia, da cui proviene, il tasso della raccolta differenziata risulta ancora non sufficiente e come spesso il piano finanziario del servizio risenta spesso di oneri derivanti da consulenze svolte da soggetti esterni che a suo parere non sempre rivestono carattere necessario. Nel ricordare altresì che la TARI costituisce una tassa integralmente a carico dei contribuenti, ritiene sarebbe auspicabile ipotizzare una destinazione di quota parte delle risorse del Fondo di solidarietà comunale a favore delle situazioni più disagiate, eventualmente prevedendo, già in occasione del prossimo disegno di legge di bilancio, una modifica della vigente disciplina.

Gian Mario FRAGOMELI (PD), pur condividendo la sterilizzazione degli effetti dei fabbisogni standard per il servizio di smaltimento dei rifiuti sul Fondo di solidarietà comunale, ritiene tuttavia che tale intervento dovrebbe essere accompagnato da misure volte a favorire la transizione del sistema, anche al fine di evitare che la perequazione orizzontale nell'ambito del Fondo suddetto finisca con il penalizzare i comuni più virtuosi nella gestione del servizio di smaltimento rifiuti, che in qualche modo si troverebbero a dover in parte compensare i costi derivanti dalle gestioni meno oculate di altri enti locali. Nel ribadire come la predisposizione di adeguati piani finanziari per la gestione del servizio da parte dei singoli comuni rivesta pertanto un carattere essenziale, tanto più in considerazione del fatto che la TARI risulta integralmente posta a carico dei contribuenti, ritiene opportuno che in una prospettiva di più ampio respiro la tematica generale della gestione dei rifiuti e delle sue implicazioni finanziarie possa rientrare in una rinnovata discussione della questione centrale di un più avanzato federalismo fiscale, che a suo giudizio meriterebbe un autonomo approfondimento.

Cristian INVERNIZZI, *presidente e relatore*, nel prendere atto degli interessanti spunti di riflessione emersi nel corso del dibattito, osserva che le diverse questioni sollevate, che in parte esulano dal perimetro proprio dello schema di decreto in esame, potranno costituire oggetto di maggior approfondimento ad opera della Commissione in un momento successivo, previa adozione delle pertinenti determinazioni in sede di Ufficio di presidenza, integrato dai rappresentanti dei gruppi. In tal senso, dopo aver evidenziato, in replica alle considerazioni svolte dal deputato Paolo Russo, che i dati riportati nel corso della sua audizione di ieri dal professor Arachi non rientrano specificamente nell'ambito del provvedimento oggetto di deliberazione, che si limita piuttosto ad una revisione della nota metodologica dei fabbisogni standard nel settore dei rifiuti, conferma la proposta di parere favorevole sullo schema di decreto in precedenza formulata.

Paolo RUSSO (FI), pur apprezzando la disponibilità manifestata dal presidente Invernizzi ad un successivo approfondimento della materia, nel rinviare alle considerazioni espresse nel suo precedente intervento, preannuncia il voto contrario sulla proposta di parere del relatore.

Cristian INVERNIZZI, *presidente e relatore*, ribadisce che compito della Commissione è pronunciarsi sullo schema di decreto trasmesso dal Governo e non sui dati riportati nel corso dell'audizione di ieri dal professor Arachi, che potranno invece, come detto, costituire un utile elemento di riflessione nell'ambito di una discussione più ampia in materia che la Commissione medesima stabilisse di svolgere.

Roger DE MENECH (PD), nel concordare con l'impostazione del relatore, preannuncia il voto favorevole del suo gruppo sulla proposta di parere, evidenziando come la revisione della nota metodologica in esame contiene elementi assai innovativi e positivi, fermo restando che la questione dei meccanismi perequativi del Fondo di solidarietà comunale potrà, come da altri colleghi auspicato, essere oggetto di successivi approfondimenti da parte della Commissione.

Nessun altro chiedendo di intervenire, la Commissione approva la proposta di parere favorevole sullo schema di decreto in esame.

La seduta termina alle 11.05.