

COMMISSIONE PARLAMENTARE

per l'attuazione del federalismo fiscale

S O M M A R I O

ATTI DEL GOVERNO:

Sull'ordine dei lavori	406
Schema di decreto del Presidente del Consiglio dei ministri – note metodologiche e fabbisogni <i>standard</i> per ciascuna provincia delle regioni a statuto ordinario, relativi alle seguenti funzioni: istruzione pubblica e gestione del territorio. Atto n. 121 (<i>Esame, ai sensi dell'articolo 143, comma 4, del Regolamento, e rinvio</i>)	406
Schema di decreto del Presidente del Consiglio dei ministri – note metodologiche e fabbisogni <i>standard</i> 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 (<i>Esame, ai sensi dell'articolo 143, comma 4, del Regolamento, e rinvio</i>)	409

ATTI DEL GOVERNO

Mercoledì 26 novembre 2014. — Presidenza del presidente Giancarlo GIORGETTI.

La seduta comincia alle 8.10.

Sull'ordine dei lavori.

Giancarlo GIORGETTI, *presidente*, propone di procedere prima all'esame dello schema di decreto del Presidente del Consiglio dei ministri – 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).

La Commissione concorda.

Schema di decreto del Presidente del Consiglio dei ministri – 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.

(*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 Vincenzo GIBIINO (FI-PdL), *relatore*, fa presente che con l'atto n. 121 è sottoposto al parere della Commissione bicamerale per l'attuazione del federalismo fiscale e delle Commissioni Bilancio di Camera e Senato lo schema di Decreto del Presidente del Consiglio dei ministri 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 decreto legislativo 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, 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.

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'appro-

vazione delle note metodologiche in CO-PAFF, 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 », approvato dal Senato, 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 Decreto del Presidente del Consiglio dei ministri all'esame è composto di 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 da 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 regione,

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.

La senatrice Maria Cecilia GUERRA (PD), *relatrice*, nel richiamare le considerazioni di carattere generale svolte dal relatore Gibiino, sottolinea che il punto più delicato è dato dai rapporti tra lo schema in esame e il processo in atto di soppressione delle province. Infatti, gli elementi raccolti per la elaborazione dei fabbisogni *standard* delle province non sono automaticamente applicabili nella nuova cornice istituzionale, basti pensare alle spese di amministrazione generale, che sono strettamente collegate alle funzioni da svolgere. Occorre quindi considerare quali siano i costi fissi e valutare quale sia il costo delle funzioni, comunque destinate a essere svolte.

La senatrice Magda Angela ZANONI (PD) concorda con i rilievi svolti dalla senatrice Guerra e osserva che lo stesso argomento vale con riguardo al passaggio delle funzioni in favore delle città metropolitane. Occorre pertanto valutare le ripercussioni che si produrranno sul sistema, nel momento in cui le province si trovano prive degli stanziamenti necessari, e garantire una transizione adeguata.

Il deputato Giovanni PAGLIA (SEL) osserva che non è sostenibile che l'abolizione delle province non determini riflessi rispetto ai fabbisogni *standard*, dal momento che l'organizzazione incide necessariamente sul costo delle funzioni. Inoltre, l'utilizzazione dei dati del 2010 impedisce di tenere conto dei profondi cambiamenti intervenuti nel frattempo,

ad esempio con riguardo ai flussi demografici.

Il senatore Francesco MOLINARI (M5S) rileva che la transizione, a seguito dell'intervento sulle province, costituisce un problema serio e paventa i rischi connessi alla mancanza di analisi sull'impatto che tale intervento produce.

Giancarlo GIORGETTI, *presidente*, ritiene che occorra gestire il processo in modo razionale, tenendo conto dei problemi effettivamente esistenti. Sarebbe stato forse preferibile accorpate le province esistenti. Ad esempio, in alcune realtà risulterà difficile garantire gli spostamenti, in presenza di neve e in assenza del servizio per rendere agibili le strade.

Il senatore Federico FORNARO (PD) richiama l'esempio del Piemonte, in cui è stato necessario un finanziamento straordinario della Regione alle province, per potere garantire le attività per liberare le strade dalla neve. A questa situazione si sommano anche i danni prodotti dalle alluvioni.

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

Schema 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.

(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.

La senatrice Maria Cecilia GUERRA (PD), *relatrice*, ricorda che lo schema in esame, concernente i comuni, è analogo al

precedente. Nel richiamare i contenuti dello schema, rileva che – sia pure in conformità ai suoi presupposti legislativi – esso interessa esclusivamente gli enti delle Regioni a statuto ordinario. Esso completa la determinazione dei fabbisogni *standard* per le funzioni fondamentali, scorporando lo smaltimento dei rifiuti dalla gestione del territorio e dell'ambiente e il servizio degli asili nido dalle funzioni relative al settore sociale.

Anche in questo caso, 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.

I fabbisogni *standard* stimati attraverso le procedure di calcolo indicate dalle 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.

Circa il contenuto dell'articolato, con l'articolo 1 si prevede 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 regione e provincia, 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.

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.

Sottolinea che un aspetto rilevante è dato dal mutamento di contesto istituzionale. Occorre considerare poi che i fabbisogni *standard* e le capacità fiscali *standard* debbono essere letti insieme.

Ritiene utile che la Commissione svolga alcune audizioni mirate, in tempi brevi, per potere approfondire i riflessi dei fabbisogni *standard* sulle scelte operate e valutare le differenze rispetto ai dati del 2010, ad esempio con riguardo all'inclusione sociale.

In linea generale occorre valutare il peso della capacità fiscale *standard* rispetto alla determinazione del fabbisogno,

costruito in base alla funzione di spesa storica, e il rilievo dello sforzo fiscale sostenuto da alcuni enti.

Un ulteriore aspetto è costituito dal calcolo dei fabbisogni *standard* con riguardo a servizi non resi da alcuni enti. Ad esempio, il calcolo per l'attribuzione del servizio e del relativo fabbisogno è diverso per la polizia municipale e per gli asili nido.

Precisa di non essere mossa da un intento distruttivo, ma ritiene che sia necessario valutare l'impatto del nuovo sistema. Si chiede in fine per quali ragioni non sia stato fatto riferimento ai dati ISTAT, pur esistenti, relativi alla spesa sociale.

Il deputato Federico D'INCÀ (M5S), *relatore*, richiama le diverse questioni poste dal provvedimento relativo ai comuni e da quello sulle province. Nel concordare sull'opportunità di effettuare audizioni per approfondire le questioni sottese al provvedimento, osserva che il coefficiente di riparto conseguente alla determinazione dei fabbisogni *standard* costituisce comunque un fattore innovativo. Auspica che un processo analogo sia seguito anche per gli enti delle Regioni a statuto speciale e che si acceleri nella determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni e di assistenza e delle capacità fiscali *standard*.

Giancarlo GIORGETTI, *presidente*, rileva che non si hanno ulteriori notizie sullo stato di avanzamento nella determinazione delle capacità fiscali *standard*. Auspica che la Commissione possa concludere l'esame dello schema sui comuni, come di quello sulle province, entro il termine prescritto del 4 dicembre. Al tempo stesso le audizioni costituiranno un utile approfondimento.

La senatrice Maria Cecilia GUERRA (PD), *relatrice*, osserva che la Commissione potrebbe sentire i rappresentanti della COPAFF e alcuni esperti, che si sono occupati dei fabbisogni *standard*.

Il senatore Federico FORNARO (PD) ritiene che l'Ufficio di presidenza della

Commissione, integrato dai rappresentanti dei gruppi, già convocato per domani, potrà definire il calendario dei lavori per il seguito dell'esame. La riunione potrebbe essere anteposta all'audizione della Corte dei conti.

La senatrice Magda Angela ZANONI (PD) chiede che la Commissione acquisisca

un quadro riassuntivo dei costi sostenuti per il processo di determinazione dei fabbisogni *standard*.

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

La seduta termina alle 8.50.