

SENATO DELLA REPUBBLICA

————— XVI LEGISLATURA —————

N. 240

ATTO DEL GOVERNO

SOTTOPOSTO A PARERE PARLAMENTARE

Schema di decreto legislativo recante disposizioni in materia di determinazione dei fabbisogni *standard* di comuni, città metropolitane e province

(Parere ai sensi degli articoli 2, 11, comma 1, lettera b), 13, comma 1, lettere c) e d), 21, commi 1, lettere c) ed e), 2, 3 e 4, comma 2, della legge 5 maggio 2009, n. 42)

(Trasmesso alla Presidenza del Senato il 6 agosto 2010)



*Il Ministro
per i rapporti con il Parlamento*

DRP/I/XVI/D 150 /10

Roma

6 AGO. 2010

Caro Presidente,

Le trasmetto, al fine dell'espressione del parere da parte delle competenti Commissioni parlamentari, lo schema di decreto legislativo recante "Disposizioni in materia di determinazione dei fabbisogni standard di comuni, città metropolitane e province", approvato in via preliminare dal Consiglio dei Ministri del 22 luglio 2010.

Gr. Schifani

Schifani

Sen.

Renato Giuseppe SCHIFANI
Presidente del
Senato della Repubblica
R O M A

RELAZIONE ILLUSTRATIVA

Il presente decreto legislativo è diretto ad attuare la delega contenuta nella legge n. 42/2009 che impone il superamento della spesa storica nel finanziamento degli Enti locali. L'art. 11, comma 1, lett. b) prevede infatti che le spese dei comuni riconducibili alle funzioni fondamentali e ai livelli essenziali delle prestazioni avvenga in modo da garantirne il finanziamento integrale in base al fabbisogno standard. L'art 21 determina in via provvisoria le funzioni fondamentali affidate ai Comuni, che comprendono: le funzioni generali di amministrazione, di gestione e di controllo, nella misura complessiva del 70 per cento delle spese; di polizia locale; di istruzione pubblica, ivi compresi i servizi per gli asili nido e quelli di assistenza scolastica e refezione, nonché quelle relative all'edilizia scolastica; le funzioni nel campo della viabilità e dei trasporti e le funzioni del settore sociale. Per le Province le funzioni considerate fondamentali sono: le funzioni generali di amministrazione, di gestione e di controllo, nella misura complessiva del 70 per cento delle spese; quelle di istruzione pubblica, ivi compresa l'edilizia scolastica; le funzioni nel campo dei trasporti; le funzioni riguardanti la gestione del territorio; le funzioni nel campo della tutela ambientale; le funzioni nel campo dello sviluppo economico relative ai servizi del mercato del lavoro.

La spesa relativa a queste funzioni sarà garantita attraverso tributi propri, compartecipazioni ed addizionali a tributi statali e regionali e la perequazione, che sostituisco integralmente i trasferimenti statali.

L'ammontare della spesa dovrà essere stabilito attraverso il calcolo del fabbisogno *standard*, il criterio che andrà a sostituire gradualmente quello della spesa storica. Scopo della disposizione in questione è quello di abbandonare definitivamente gli effetti distorsivi e poco responsabilizzanti generati dal modello attuale e di rafforzare l'efficienza delle amministrazioni locali e il controllo democratico dell'elettorato.

E' emblematico ricordare la complicata vicenda per cui oggi i trasferimenti statali agli enti locali vengono ancora assegnati in base alla stratificazione del criterio della spesa storica.

Più precisamente, nel 1973 (con i decreti legislativi attuativi della riforma fiscale), viene operata la soppressione dei tributi locali, realizzando una situazione di accentramento della finanza locale e di perdita di autonomia impositiva dei comuni. Viene creato un solo sportello centrale per le entrate, e gli enti locali diventano centri autonomi per la spesa, completamente deresponsabilizzati sul versante delle entrate. Il risultato di questa scelta è un significativo aumento della spesa pubblica e conseguentemente, della pressione fiscale. Nel 1977 con i decreti "Stammati 1" e "Stammati 2" l'obiettivo dell'eliminazione del ricorso degli enti locali ai debiti bancari per finanziare le spese correnti viene perseguito con l'attuazione del criterio della "spesa storica", ossia della determinazione delle erogazioni statali a favore dei singoli enti locali, in misura pari alla spesa sostenuta l'anno precedente, aumentata di una certa percentuale fissa.

Negli anni '90 si assiste al tentativo di superare la prassi dei ripiani a piè di lista rafforzando l'autonomia impositiva locale, il criterio della spesa storica non viene tuttavia superato. Il D.L. n. 41/1995 (c.d. manovra Dini), convertito con modificazioni dalla legge 22 marzo 1995 n. 85, cerca di introdurre il cd. "fabbisogno teorico standardizzato" che confrontava fabbisogni e risorse godute. Il nuovo sistema viene però criticato da una parte degli enti locali e portato alla sospensione. Stesso destino incontra anche il decreto 30 giugno 1997, n. 244 sul "Riordino del sistema dei trasferimenti erariali agli enti locali" che si caratterizza per l'introduzione di un principio diretto a premiare lo sforzo fiscale e tariffario. Il sistema, tuttavia, non è mai stato applicato.

Si tratta quindi di una storia di fallimenti, che richiede una nuova modalità di approccio al problema, pena il rischio di incorrere nell'ennesimo fallimento.

Le modalità più tradizionali di determinazione dei fabbisogni *standard* che potrebbero trovare applicazione sono due: il metodo delle determinanti e quello della *Representative Expenditure System*.

Il primo è quello tradizionale, a lungo usato nell'ambito del Ministero dell'Interno, allorché l'Osservatorio sugli EE. LL. produceva esperimenti sulla perequazione destinati a fare da supporto alle proposte di legge, mai però, come si è visto, tradotte in decreti attuativi. Esso prevede l'utilizzo dell'econometria sotto forma di regressioni multiple, che stimano la dipendenza della spesa di volta in volta considerata (corrente totale, per funzioni fondamentali, ecc.) da una serie limitata di variabili ("determinanti") che colgano i principali elementi di differenziazione tra gli Enti (ampiezza demografica, caratteristiche demografiche, ecc.). Questo metodo di calcolo della spesa *standard* presuppone una convergenza dei singoli Comuni verso un livello medio, sebbene ponderato in base a fattori oggettivi, e quindi tende di fatto a comportare una riallocazione della spesa storica complessiva senza modificarne il livello. La spesa per funzione fondamentale viene rapportata ai vettori: "y", delle quantità di beni e servizi corrispondenti alla funzione fondamentale; (eventualmente) "w", ovvero della qualità degli *outputs*; "z", il vettore delle variabili oggettive e *fuori controllo delle amministrazioni* - e (eventualmente) "x", il vettore delle preferenze dei cittadini, espresse da parametri monetari indicanti le entrate. Vi sono poi fattori residuali, su cui si "scaricano" i diversi gradi di efficienza delle amministrazioni esaminate. Va enfatizzata la difficoltà, che questo metodo presenta, di discriminare adeguatamente gli Enti in base alle prestazioni effettivamente offerte in relazione alla spesa effettuata: in altri termini, di definire un *benchmark* per l'efficienza della performance degli Enti.

Il secondo, quello delle *Representative Expenditure System*, non fa uso della regressione, perché prevede l'applicazione di indicatori fisici di *workload factors* (ovvero di fattori incidenti sull'amministrazione locale: popolazione servita, strade curate, servizi forniti, ecc.). Dato un livello di spesa pro-capite definito necessario o semplicemente medio, questo viene corretto attraverso indicatori di copertura della domanda potenziale, produttività e di costo degli input della produzione. In altre parole, per determinare quanto ciascun Ente locale dovrebbe spendere per finanziare un certo mix di servizi vengono considerate le caratteristiche demografiche, socioeconomiche e geografiche che influiscono sui bisogni di quel dato territorio. Tali fattori permettono di riallocare il complesso della spesa nazionale per ciascuna data funzione fra gli enti territoriali in proporzione alle loro effettive necessità. In questo caso: per ciascuna delle funzioni fondamentali si individua la quota media di partecipazione al totale delle spese. In questo modo si ha a disposizione il peso relativo di ciascuna funzione sul bilancio comunale. Per ciascuna delle funzioni fondamentali si individuano i fattori fisici (e misurabili) che determinano il costo della fornitura di un dato livello di servizi offerti. È possibile che su una determinata funzione di spesa influiscano più fattori fisici. Successivamente, si determina un indice di "carico" calcolato come media ponderata dei singoli *workload factors*. Ancora, si esprime tale carico come percentuale del carico complessivo nazionale e relativo alla funzione di spesa analizzata. Il complesso delle risorse impiegate in questa funzione, in ragione del peso che la stessa funzione ha sulle altre, viene ripartito sulla base delle percentuali ottenute. Di conseguenza, il fabbisogno di ciascun ente locale viene calcolato come somma dei fabbisogni per ciascuna funzione di spesa. La difficoltà consiste nel determinare il peso di ciascuna variabile all'interno degli indicatori.

Entrambi questi metodi, tuttavia, sebbene possano fornire utili indicazioni sulla entità dei possibili risparmi, anche in forza del tasso di arbitrarietà implicito nelle scelte dei fattori determinanti, non appaiono in grado di risolvere i problemi incontrati in passato e scongiurare il

pericolo di un ennesimo fallimento. In particolare, ha pesato anche il fatto che questi metodi sono tipicamente elaborati al centro, e successivamente “imposti”, senza una condivisione dell’analisi, delle tecniche di stima e dei risultati.

Le esperienze negative del passato dimostrano la necessità di cambiare metodo, perché la elaborazione di standard o di formule di attribuzione dei finanziamenti, per quanto valida e astrattamente condivisibile in linea di principio, alla prova dei fatti si è sempre dimostrata inadeguata per definire la varietà delle situazioni e per attivare processi di razionalizzazione della spesa.

In sintesi: sarebbe stato relativamente facile stabilire in questo decreto legislativo una formula e indicare già oggi una cifra dei risparmi, come si è fatto in passato. Si poteva dire già subito che il costo specifico per una funzione – ad esempio l’anagrafe – è “x” o “y”. Ma se ad esempio un Comune tiene aperta l’anagrafe il sabato per permettere ai cittadini di ritirare i certificati fuori dall’orario di lavoro, questo non è uno spreco, come invece sarebbe se il personale dedicato al servizio fosse il doppio di quello di un Comune analogo. Oppure, ed ancora ad esempio, è vero che in certi Comuni si spende poco per asili nido, ma potrebbe essere che si tratta di realtà dove è particolare la realtà sociale (ad es.: scarsa occupazione femminile), non perché si risparmia sul personale. Le formule calate dall’alto, per quanto evolute, danno subito una cifra ipotetica, ma per questo non sempre una cifra davvero realistica e perciò utilizzabile. Quanto questo sia funzionale per l’efficienza lo dimostrano appunto i fallimenti del passato.

Non è quindi una cifra, ma piuttosto un metodo, la formula necessaria per la determinazione dei fabbisogni *standard*. Un metodo che permette di arrivare alle cifre, ma attraverso un processo specifico, innovativo per il settore degli enti locali. L’ipotesi innovativa che viene assunta nel presente decreto è quella di mutuare la metodologia già applicata da circa un decennio per gli studi di settore. A ben vedere, dal punto di vista concettuale, le problematiche sono analoghe. Da un lato, con gli studi di settore si intende determinare, partendo dalla situazione di fatto, come rilevata dai dati contabili e strutturali delle imprese raccolti attraverso appositi questionari, i livelli presuntivi di ricavi da considerare coerenti con un livello accettabile di *compliance* fiscale (senza pretendere di accertare il “vero” ricavo, per i quali l’amministrazione fiscale continua ad utilizzare lo strumento dell’accertamento analitico). Dall’altro lato, che qui rileva, quello della costruzione del federalismo, si intendono determinare, partendo anche qui non solo dai dati contabili (rispetto ai quali si può incontrare il segnalato problema della attendibilità) ma anche dagli aspetti strutturali dei servizi erogati, i livelli presuntivi di fabbisogno finanziario da considerare coerenti con un livello accettabile di efficienza.

La SOSE (Società per gli studi di settore) ha peraltro tutte le caratteristiche per qualificarsi come il *partner* metodologico per la costruzione dei fabbisogni *standard*.

Si tratta di una società interamente pubblica (di proprietà per l’88% del MEF e per il restante 12% della Banca d’Italia), che ha acquisito un’esperienza ormai decennale nell’applicazione delle metodologie sopra indicate. La lunga esperienza con gli studi di settore ed il *benchmarking* delle imprese rappresenta la prova più evidente che SOSE ha tutte le capacità, tecniche e professionali, per affrontare l’analisi di un gran numero di situazioni diverse, di utilizzare al meglio un numero imponente di variabili e di individuare i modelli e le tecniche di stima più appropriati, con la piena condivisione delle parti interessate. In particolare:

- è abituata a operare, in posizione di terzietà, come soggetto tecnico preposto all’elaborazione degli studi, in tutte le fasi della produzione: dalla redazione del questionario, all’acquisizione dei dati, al loro filtraggio, alle elaborazioni statistico-econometriche, alla predisposizione del prodotto informatico finale;

- è abituata a curare in tutte le fasi del lavoro la condivisione delle scelte con le parti interessate (esperti delle associazioni di categoria, esponenti dell'Amministrazione finanziaria), in particolare per quanto concerne: obiettivi; requisiti funzionali; percorsi e passaggi metodologici; valutazione dei risultati; monitoraggio del sistema al fine di migliorare la *compliance*;
- dispone delle risorse professionali e tecnologiche necessarie ad adempiere a compiti di entità rilevante. In particolare: gestisce e aggiorna circa 206 studi di settore, relativi a una platea di 3,5 milioni di contribuenti; gestisce una banca dati di circa 25.000 variabili, strutturata in modo efficiente, sui cui dati effettua controlli di coerenza: sono attivi circa 15.000 filtri, in grado di verificare la validità dei dati forniti tramite i questionari; su una dotazione complessiva di personale di 120 elementi, circa 65 sono statistici, 20 sono aziendalisti, 10 sono informatici; sulla base dell'esperienza storica, appare in grado di produrre i fabbisogni standard in tempi compatibili con l'attuazione della delega: in particolare, avviate le prime sperimentazioni sugli studi di settore nel 1996, i primi 45 studi sono entrati in vigore nel 1998; l'anno successivo sono entrati in vigore altri 50 studi.

Nella prospettiva individuata dal presente decreto SOSE si avvale della collaborazione scientifica di IFEL, che in qualità di partner scientifico supporta SOSE nella realizzazione di tutte le attività previste dal presente decreto. In particolare: fornisce analisi e studi in materia di contabilità e finanza locale; concorre allo sviluppo della metodologia di calcolo dei fabbisogni standard, nonché alla valutazione dell'adeguatezza delle stime prodotte; partecipa all'analisi dei risultati; concorre al monitoraggio del processo di attuazione dei fabbisogni standard; propone correzioni e modifiche alla procedura di attuazione dei fabbisogni standard, nonché agli indicatori di fabbisogni fissati per i singoli enti. Inoltre, IFEL fornisce assistenza tecnica e formazione agli Enti locali.

La metodologia applicata agli studi di settore presenta alcuni punti di forza che la rendono particolarmente interessante ai fini della costruzione del federalismo:

a) *si basa sulla condivisione delle scelte tecniche nelle diverse fasi della procedura di costruzione dello studio di settore.* L'analisi delle caratteristiche strutturali del settore in esame e la redazione del questionario da inviare agli enti locali (cioè lo stadio iniziale della stima del fabbisogno standard) sono definite nel confronto tra esperti del settore, avvalendosi della collaborazione dell'IFEL (espressione del mondo degli enti locali). Metodologie e risultati delle analisi sono sottoposte peraltro, in via preventiva e successiva, ad un articolato vaglio istituzionale ed interistituzionale (cfr. art. 4, co. 1, lett. e), nonché art. 5), essendo in ultimo adottati con decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri, previa deliberazione del Consiglio dei Ministri, sentita la Conferenza Stato-Città e Autonomie locali. Il decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri, recante la nota metodologica relativa alla procedura di calcolo ed il fabbisogno *standard* per ciascun Comune e Provincia, sarà quindi pubblicato sulla Gazzetta Ufficiale. Ciascun Comune e Provincia, inoltre, dovrà darne ulteriore pubblicità attraverso il proprio sito istituzionale, nonché le ulteriori forme di comunicazione del proprio bilancio (art. 5);

b) *intende innestare un processo graduale di miglioramento dell'efficienza degli enti locali.* Come accennato, il metodo qui proposto non intende determinare da subito la frontiera della massima efficienza: in altre parole, non intende collocare ogni singolo ente locale sulla efficienza assoluta; si prefigge invece di determinare un livello "accettabile" di efficienza rilevando per ciascun ente fabbisogni coerenti con quelli raggiunti, in media, dagli enti più efficienti a lui più simili. Nel tempo, il ricalcolo periodico dello studio di settore (il provvedimento fissa in tre anni l'intervallo massimo per il ricalcolo) garantisce un processo dinamico, di graduale efficientamento. In altre parole, è come se ogni ente locale venisse invitato a "saltare in alto" quanto salta la media degli enti più efficienti a lui simili; ogni tre anni l'asticella viene riposizionata.

E' evidente che la condivisione delle scelte tecniche alla base della determinazione dei fabbisogni *standard* costituisce un aspetto importante del processo di costruzione del federalismo,

garantendone una solidità notevole, di tipo politico e istituzionale, pienamente coerente con lo spirito della legge delega n. 42/2009, che ha chiaramente prescelto un modello di federalismo cooperativo e responsabile, antitetico al vecchio modello del decentramento amministrativo, deciso dal centro. Del resto, come già ricordato, le esperienze del passato dimostrano che il vecchio modello non ha funzionato: ad esempio, le vicende della Legge 85/95 sul finanziamento di Comuni e Province, come pure quelle del D. Lgs. 56/2000 per il finanziamento delle regioni, mostrano che un processo non condiviso nella fase di elaborazione degli *standard* o delle formule di attribuzione dei finanziamenti, per quanto valido e condivisibile in linea di principio, alla prova dei fatti porta a risultati che possono essere per taluni versi tecnicamente discutibili, ma soprattutto politicamente non accettati. Pesa, sulle esperienze del passato, anche l'aver voluto fissare da subito obiettivi ambiziosi, pur prevedendo periodi di adeguamento medio-lunghi.

Nella legge delega n. 42 del 2009 l'utilizzo dei fabbisogni *standard* (come pure dei costi *standard*) si prefigge, in cambio di un autentico solidarismo, di non riconoscere (tramite la perequazione) il finanziamento degli sprechi e delle inefficienze che oggi in molti casi si annidano nella produzione dei servizi fondamentali. Ma si prefigge anche una ragionevole gradualità nel perseguimento dell'efficienza. La frontiera della massima efficienza nella produzione dei servizi è obiettivo da perseguire nel medio-lungo periodo, con costanza e determinazione, non da "bruciare" nel breve, fissando *standard* astratti, cartesianamente perfetti, ma troppo lontani dalla situazione storica vigente attualmente. Soprattutto, è fondamentale che il processo sia dinamico: gli *standard*, a regime, vanno rideterminati a scadenze periodiche, per assicurare che si tenga conto con continuità dei cambiamenti che intervengono nel contesto di riferimento e delle innovazioni che intervengono nelle stesse tecniche di produzione di servizi.

RELAZIONE TECNICA

Il presente decreto legislativo è diretto ad attuare la delega contenuta nella legge n. 42/2009 che impone, con riferimento alle spese correnti riconducibili alle funzioni fondamentali e ai livelli essenziali delle prestazioni, il graduale superamento della spesa storica nel finanziamento degli Enti locali. L'ammontare delle risorse finanziarie complessive (tributi propri, compartecipazioni, fondo perequativo) a disposizione di ciascun ente locale dovrà essere stabilito attraverso il calcolo del fabbisogno standard, criterio che andrà a sostituire gradualmente quello, appunto, della spesa storica. Scopo della disposizione in questione è infatti quello di abbandonare definitivamente gli effetti distorsivi e deresponsabilizzanti generati dal modello di gestione attuale e di rafforzare l'efficienza delle amministrazioni locali e il controllo democratico dell'elettorato.

In questo contesto il processo di determinazione dei fabbisogni standard, essendo volto all'efficientamento della spesa degli enti locali, non dovrà condurre, sul complesso degli enti, a un incremento della spesa complessiva del comparto come sancito esplicitamente dal comma 3 dell'articolo 1.

La verifica della presente relazione tecnica, effettuata ai sensi e per gli effetti dell'art. 17, comma 3, della legge 31 dicembre 2009, n. 196, ha avuto esito

POSITIVO NEGATIVO

Il Ragioniere Generale dello Stato

Cant'ò

22 LUG. 2010

SCHEMA DI DECRETO LEGISLATIVO RECANTE DISPOSIZIONI IN MATERIA DI DETERMINAZIONE DEI FABBISOGNI STANDARD DI COMUNI, CITTÀ METROPOLITANE E PROVINCE

IL PRESIDENTE DELLA REPUBBLICA

VISTI gli articoli 76, 87, quinto comma, 117 e 119 della Costituzione;

VISTA la legge 5 maggio 2009, n. 42, recante “delega al Governo in materia di federalismo fiscale, in attuazione dell’articolo 119 della Costituzione” e, in particolare, i suoi articoli 2, lettera f), 11, comma 1, lettera b), 13, comma 1, lettere c) e d), 21, commi 1, lettere c) ed e), 2, 3 e 4, nonché 22, comma 2, relativi al finanziamento delle funzioni di Comuni, Città metropolitane e Province;

VISTO l’accordo in materia di mutua collaborazione per la determinazione dei fabbisogni *standard* per il finanziamento delle funzioni fondamentali e dei relativi servizi di Comuni, Province e Città metropolitane sancito il 15 luglio 2010, in sede di Conferenza Stato-Città ed autonomie locali, tra l’Associazione Nazionale dei Comuni Italiani-ANCI e l’Unione delle Province d’Italia-UPI ed il Ministero dell’economia e delle finanze;

VISTA la preliminare deliberazione del Consiglio dei Ministri, adottata nella riunione del

VISTA l’intesa sancita in sede di Conferenza unificata ai sensi dell’articolo 3 del decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281, nella riunione del

VISTI il parere della Commissione parlamentare per l’attuazione del federalismo fiscale di cui all’articolo 3 della legge 5 maggio 2009, n. 42, e i pareri delle Commissioni parlamentari competenti per le conseguenze di carattere finanziario della Camera dei deputati e del Senato della Repubblica;

VISTA la deliberazione del Consiglio dei Ministri, adottata nella riunione del ... ;

SU PROPOSTA del Ministro dell’economia e delle finanze, del Ministro per le riforme per il federalismo, del Ministro per la semplificazione normativa, del Ministro per i rapporti con le regioni e del Ministro per le politiche europee, di concerto con il Ministro dell’interno e con il Ministro per la pubblica amministrazione e l’innovazione;

Emana

il seguente decreto legislativo:

Art. 1

(Oggetto)

1. Il presente decreto è diretto a disciplinare la determinazione del fabbisogno *standard* per Comuni e Province, al fine di assicurare un graduale e definitivo superamento nei loro riguardi del criterio della spesa storica.

2. I fabbisogni *standard* determinati secondo le modalità stabilite dal presente decreto costituiscono il riferimento cui rapportare progressivamente nella fase transitoria, e successivamente a regime, il finanziamento integrale della spesa relativa alle funzioni fondamentali e ai livelli essenziali delle prestazioni eventualmente da esse implicate.

3. Fermi restando i vincoli stabiliti con il patto di stabilità interno, dal presente decreto non devono derivare nuovi o maggiori oneri per il bilancio dello Stato oltre a quelli stabiliti dalla legislazione vigente.

Art. 2

(Funzioni fondamentali e classificazione delle relative spese)

1. Ai fini del presente decreto, fino all'entrata in vigore della legge statale di individuazione delle funzioni fondamentali di Comuni, Città metropolitane e Province, le funzioni fondamentali e i relativi servizi presi in considerazione in via provvisoria, ai sensi dell'articolo 21 della legge 5 maggio 2009, n. 42, sono:

a) per i Comuni:

- 1) le funzioni generali di amministrazione, di gestione e di controllo
- 2) le funzioni di polizia locale;
- 3) le funzioni di istruzione pubblica, ivi compresi i servizi per gli asili nido e quelli di assistenza scolastica e refezione, nonché l'edilizia scolastica;
- 4) le funzioni nel campo della viabilità e dei trasporti;
- 5) le funzioni riguardanti la gestione del territorio e dell'ambiente, fatta eccezione per il servizio di edilizia residenziale pubblica e locale e piani di edilizia nonché per il servizio idrico integrato;
- 6) le funzioni del settore sociale.

b) per le Province:

- 1) le funzioni generali di amministrazione, di gestione e di controllo;
- 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.

Art. 3

(Metodologia per la determinazione dei fabbisogni standard)

1. Il fabbisogno *standard*, per ciascuna funzione fondamentale e i relativi servizi, tenuto conto delle specificità dei comparti dei Comuni e delle Province, è determinato attraverso:

- a) l'individuazione dei modelli organizzativi in relazione alla funzione fondamentale e ai relativi servizi;
- b) l'analisi dei costi finalizzata alla individuazione di quelli più significativi e alla determinazione degli intervalli di normalità;
- c) l'individuazione di un modello di stima dei fabbisogni *standard*.

Art. 4

(Procedimento di determinazione dei fabbisogni standard)

1. Il procedimento di determinazione del fabbisogno *standard* si articola nel seguente modo:

- a) Società per gli studi di settore–Sose s.p.a. predispone le metodologie occorrenti alla individuazione dei fabbisogni *standard* e ne determina i valori con tecniche statistiche che danno rilievo alle caratteristiche individuali dei singoli Comuni e Province, utilizzando i dati di spesa storica e tenendo altresì conto della spesa relativa a servizi esternalizzati o svolti in forma associata, considerando una quota di spesa per abitante e tenendo conto della produttività e della diversità della spesa in relazione all'ampiezza demografica, alle caratteristiche territoriali, con particolare riferimento alla presenza di zone montane, alle caratteristiche demografiche, sociali e produttive dei predetti diversi enti, al personale impiegato, alla efficienza, all'efficacia e alla qualità dei servizi erogati nonché al grado di soddisfazione degli utenti;
- b) Società per gli studi di settore–Sose s.p.a. provvede al monitoraggio della fase applicativa e all'aggiornamento delle elaborazioni relative alla determinazione dei fabbisogni *standard*;
- c) ai fini di cui alle lettere a) e b), Società per gli studi di settore–Sose s.p.a. può predisporre appositi questionari funzionali a raccogliere i dati contabili e strutturali dai Comuni e dalle Province. Ove predisposti e somministrati, i Comuni e le Province restituiscono per via telematica, entro sessanta giorni dal loro ricevimento, i questionari compilati con i dati richiesti, sottoscritti dal legale rappresentante e dal responsabile economico finanziario. La mancata restituzione, nel termine predetto, del questionario interamente compilato è sanzionato con il blocco, sino all'adempimento dell'obbligo di invio dei questionari, dei trasferimenti a qualunque titolo erogati al Comune o alla Provincia e la pubblicazione sul sito del Ministero dell'interno dell'ente inadempiente. Agli stessi fini di cui alle lettere a) e b), anche il certificato di conto consuntivo di cui all'articolo 161 del decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267, e successive modificazioni, contiene i dati necessari per il calcolo del fabbisogno *standard*;
- d) tenuto conto dell'accordo sancito il 15 luglio 2010, in sede di Conferenza Stato-Città ed autonomie locali, tra l'Associazione Nazionale dei Comuni Italiani-ANCI e l'Unione delle Province d'Italia-UPI ed il Ministero dell'economia e delle finanze, per i compiti di cui alle lettere a), b) e c) del presente articolo, la Società per gli studi di settore–Sose s.p.a. si avvale della collaborazione scientifica dell'Istituto per la finanza e per l'economia locale-IFEL, in qualità di *partner* scientifico, che supporta la predetta società nella realizzazione di tutte le attività previste dal presente decreto. In particolare, IFEL fornisce analisi e studi in materia di contabilità e finanza locale e partecipa alla fase di predisposizione dei questionari e della loro somministrazione agli enti locali; concorre allo sviluppo della metodologia di calcolo dei fabbisogni *standard*, nonché alla valutazione dell'adeguatezza delle stime prodotte; partecipa all'analisi dei risultati; concorre al monitoraggio del processo di attuazione dei fabbisogni *standard*; propone correzioni e modifiche alla procedura di attuazione dei fabbisogni *standard*, nonché agli indicatori di fabbisogni fissati per i singoli enti. IFEL, inoltre, fornisce assistenza tecnica e formazione ai Comuni e alle Province;
- e) le metodologie predisposte ai sensi della lettera a) sono sottoposte, per l'approvazione, alla Commissione tecnica paritetica per l'attuazione del federalismo fiscale; in assenza di osservazioni, le metodologie si intendono approvate decorsi quindici giorni dal loro ricevimento. La Commissione tecnica paritetica per l'attuazione del federalismo fiscale segue altresì il monitoraggio della fase applicativa e l'aggiornamento delle elaborazioni di cui alla lettera b). I risultati predisposti con le metodologie di elaborazione di cui alle lettere precedenti sono trasmessi dalla Società per gli studi di settore–Sose s.p.a. ai Dipartimenti delle finanze e, successivamente, della Ragioneria generale dello Stato del Ministero dell'economia e delle finanze, nonché alla Commissione tecnica paritetica per l'attuazione del federalismo fiscale.

Art. 5

(Pubblicazione dei fabbisogni standard)

1. La nota metodologica relativa alla procedura di calcolo di cui agli articoli precedenti e il fabbisogno *standard* per ciascun Comune e Provincia sono adottati con decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri, sentita la Conferenza Stato-Città e autonomie locali, previa loro verifica da parte del Dipartimento della Ragioneria generale dello Stato del Ministero dell'economia e delle finanze, ai fini del rispetto dell'articolo 1, comma 3, e deliberazione del Consiglio dei Ministri, nonchè pubblicati sulla Gazzetta Ufficiale.

2. Ciascun Comune e Provincia dà adeguata pubblicità sul proprio sito istituzionale del decreto di cui al comma 1, nonchè attraverso le ulteriori forme di comunicazione del proprio bilancio.

Art.6

(Gradualità)

1. L'anno 2012 è individuato quale anno di avvio della fase transitoria comportante il superamento del criterio della spesa storica.

2. La fase transitoria si struttura secondo la seguente modalità e tempistica:

- a) nel 2011 il criterio dei fabbisogni *standard* è determinato riguardo ad almeno un terzo delle funzioni fondamentali di cui all'articolo 2, comma 1, lettere a) e b), del presente decreto, con un processo di gradualità diretto a garantire l'entrata a regime nell'arco del triennio successivo;
- b) nel 2012 il criterio dei fabbisogni *standard* è determinato riguardo ad almeno due terzi delle funzioni fondamentali di cui all'articolo 2, comma 1, lettere a) e b), del presente decreto, con un processo di gradualità diretto a garantire l'entrata a regime nell'arco del triennio successivo;
- c) nel 2013 il criterio dei fabbisogni *standard* è determinato riguardo a tutte le funzioni fondamentali di cui all'articolo 2, comma 1, lettere a) e b), del presente decreto, con un processo di gradualità diretto a garantire l'entrata a regime nell'arco del triennio successivo.

Art. 7

(Revisione a regime dei fabbisogni standard)

1. Al fine di garantire continuità ed efficacia al processo di efficientamento dei servizi locali, i fabbisogni *standard* vengono rideterminati, con le modalità previste nel presente decreto, non oltre il terzo anno successivo alla loro precedente adozione.

2. Le relative determinazioni sono trasmesse, dal momento della sua istituzione, alla Conferenza permanente per il coordinamento della finanza pubblica di cui all'articolo 5 della legge 5 maggio 2009, n. 42, che si avvale della Commissione tecnica paritetica per l'attuazione del federalismo fiscale.

Art. 8

(Disposizioni finali ed entrata in vigore)

1. I fabbisogni *standard* delle Città metropolitane, una volta costituite, sono determinati, relativamente alle funzioni fondamentali per esse individuate ai sensi dell'articolo 23, comma 5, lettere e) e f), della legge 5 maggio 2009, n. 42, e successive modificazioni, secondo le norme del presente decreto, in quanto compatibili.

2. La Società per gli studi di settore–Sose s.p.a. e l'Istituto per la finanza e per l'economia locale-IFEL provvedono alle attività di cui al presente decreto nell'ambito delle rispettive risorse.

3. Il presente decreto entra in vigore il giorno successivo alla sua pubblicazione nella Gazzetta Ufficiale.



*Presidenza
del Consiglio dei Ministri*
CONFERENZA UNIFICATA

Intesa sullo schema di decreto legislativo recante disposizioni in materia di determinazione dei fabbisogni standard di comuni, città metropolitane e province, ai sensi della legge 5 maggio 2009, n. 42.

Intesa, ai sensi dell'articolo 2, comma 3, della legge 5 maggio 2009, n. 42.

Repertorio atti n. 73/20 del 29 luglio 2010

LA CONFERENZA UNIFICATA

Nella odierna seduta del 29 luglio 2010:

VISTO l'articolo 2, comma 1, della legge 5 maggio 2009, n. 42 il quale ha attribuito al Governo la delega ad adottare, entro ventiquattro mesi dalla data di entrata in vigore della legge medesima, uno o più decreti legislativi aventi ad oggetto l'attuazione dell'articolo 119 della Costituzione, al fine di assicurare, attraverso la definizione dei principi fondamentali del coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario e la definizione della perequazione, l'autonomia finanziaria di comuni, province, città metropolitane e regioni nonché al fine di armonizzare i sistemi contabili e gli schemi di bilancio dei medesimi enti e i relativi termini di presentazione e approvazione, in funzione delle esigenze di programmazione, gestione e rendicontazione della finanza pubblica;

VISTO il successivo comma 3 il quale ha disposto che i decreti legislativi di cui al precedente comma 1 sono adottati su proposta del Ministro dell'economia e delle finanze, del Ministro per le riforme per il federalismo, del Ministro per la semplificazione normativa, del Ministro per i rapporti con le regioni e del Ministro per le politiche europee, di concerto con il Ministro dell'interno, con il Ministro per la pubblica amministrazione e l'innovazione e con gli altri Ministri volta a volta competenti nelle materie oggetto di tali decreti. Gli schemi di decreto legislativo, previa intesa da sancire in sede di Conferenza unificata ai sensi dell'articolo 3 del decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281, sono trasmessi alle Camere, ciascuno corredato di relazione tecnica che evidenzia gli effetti delle disposizioni recate dal medesimo schema di decreto sul saldo netto da finanziare, sull'indebitamento netto delle amministrazioni pubbliche e sul fabbisogno del settore pubblico, perché su di essi sia espresso il parere della Commissione parlamentare per l'attuazione del federalismo fiscale e delle Commissioni parlamentari competenti per le conseguenze di carattere finanziario, entro sessanta giorni dalla trasmissione. In mancanza di intesa nel termine di cui all'articolo 3 del decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281, il Consiglio dei ministri delibera, approvando una relazione che è trasmessa alle Camere. Nella relazione sono indicate le specifiche motivazioni per cui l'intesa non è stata raggiunta;

VISTA la nota n. 5795 - DAGL/50152/10.3.77 del 23 luglio 2010 con la quale la Presidenza del Consiglio dei Ministri, Dipartimento per gli affari giuridici e legislativi ha trasmesso lo schema di decreto legislativo recante disposizioni in materia di determinazione dei fabbisogni standard di comuni, città metropolitane e province, approvato, in via preliminare, dal Consiglio dei Ministri, nella seduta del 22 luglio 2010, provvedimento che è stato inviato, il 26 luglio 2010, alle Regioni ed agli Enti locali;



*Presidenza
del Consiglio dei Ministri*

CONFERENZA UNIFICATA

CONSIDERATO che, per l'esame del citato provvedimento, è stata convocata una riunione, a livello tecnico, il 28 luglio 2010 nel corso della quale i rappresentanti dell'ANCI e dell'UPI hanno espresso avviso favorevole all'intesa, i rappresentanti dell'UNCEM hanno espresso avviso favorevole, apprezzando, in particolare, il riferimento alla presenza di zone montane contenuto nell'articolo 4, comma 1, lett. a) e chiedendo il coinvolgimento diretto dell'UNCEM nell'attività di monitoraggio dei fabbisogni standard, come assicurato in sede di Conferenza Stato-città ed autonomie locali, mentre non erano presenti i rappresentanti delle Regioni i quali avevano comunicato che la valutazione delle Regioni sarebbe stata illustrata direttamente nella sede politica;

CONSIDERATO che, nell'odierna seduta di questa Conferenza:

- le Regioni hanno consegnato un documento (All.A) in cui, nell'evidenziare talune valutazioni di merito sul provvedimento in esame, comunicano di non volersi esprimere al riguardo, significando di non essere state coinvolte nella predisposizione del provvedimento medesimo e dichiarando, comunque, che nulla osta alla prosecuzione del suo iter;
- l'ANCI ha consegnato un documento (All.B) in cui esprime avviso favorevole al conseguimento dell'intesa;
- l'UPI ha espresso avviso favorevole al conseguimento dell'intesa;
- l'UNCEM ha consegnato un documento (All.C) in cui si esprime avviso favorevole al conseguimento dell'intesa a condizione dell'accoglimento della richiesta di coinvolgimento diretto dell'Unione nei procedimenti di determinazione dei fabbisogni standard;

CONSIDERATO, inoltre, che le Regioni hanno chiesto che il decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri di cui all'articolo 5, comma 1, sia sottoposto anche all'esame della Conferenza Unificata;

CONSIDERATO che il Governo si è impegnato a sostenere tale richiesta nell'iter previsto nelle competenti Commissioni parlamentari;

ACQUISITO, quindi, l'assenso del Governo, delle Regioni e delle Province autonome, dei Comuni, delle Province e delle Comunità montane;

SANCISCE L'INTESA

nei termini di cui in premessa, ai sensi dell'articolo 2, comma 3, della legge 5 maggio 2009, n. 42 sullo schema di decreto legislativo recante disposizioni in materia di determinazione dei fabbisogni standard di comuni, città metropolitane e province, approvato, in via preliminare, dal Consiglio dei Ministri, nella seduta del 22 luglio 2010 e trasmesso, con nota n. 5795 - DAGL/50152/10.3.77 del 23 luglio 2010, dalla Presidenza del Consiglio dei Ministri.

Il Segretario
Cons. Ermenegilda Siniscalchi



Il Presidente
On.le Dott. Raffaele Fitto



CONFERENZA DELLE REGIONI E DELLE PROVINCE AUTONOME
10/076/CU03/C2

*Consegnato nella
sedute del 29 luglio 2010*



ALLA

**INTESA SULLO SCHEMA DI DECRETO LEGISLATIVO RECANTE
DISPOSIZIONI IN MATERIA DI DETERMINAZIONE DEI FABBISOGNI
STANDARD DI COMUNI, CITTÀ METROPOLITANE E PROVINCE, AI
SENSI DELLA LEGGE 5 MAGGIO 2009, N. 42**

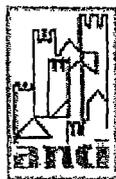
Punto 3) O.d.g. Conferenza Unificata

La Conferenza delle Regioni e delle Province autonome

- evidenzia che il decreto legislativo si pone per taluni aspetti in contraddizione con la legge n. 42/2009;
- non condivide la procedura di formazione normativa in quanto il decreto legislativo deve rappresentarne l'esito e non fonte di ulteriore rinvio ad un DPCM;
- chiede di costituire un tavolo di confronto Regioni, Enti locali e Governo al fine di riportare l'attuazione della legge 42/2009 ad una complessiva coerenza;
- sottolinea la necessità che i costi standard vadano definiti unitamente alla definizione dei Livelli Essenziali delle Prestazioni (LEP).

Ciò premesso, la Conferenza non si esprime, evidenziando che non è stata coinvolta nella predisposizione del provvedimento e nulla osta che il provvedimento prosegua il proprio iter.

Roma, 29 luglio 2010



Consegnato nelle
sedute del 29 luglio
2010



ALL. B

Punto 3) Intesa sullo schema di decreto legislativo recante disposizioni in materia di determinazione dei fabbisogni standard de comuni, città metropolitane e Province ai sensi della Legge 5 maggio 2009, n. 42

Si esprime intesa.

La legge 5 maggio 2009 n. 42 recante delega in materia di federalismo fiscale intende superare il criterio della spesa storica, a favore dei fabbisogni standard. Nel definire infatti i principi ai quali devono essere informati i decreti attuativi precisa che i medesimi dovranno fare riferimento alla determinazione del fabbisogno *standard* che, valorizzando l'efficienza e l'efficacia, costituisce l'indicatore rispetto al quale orientare l'azione pubblica (art 2 comma 2 lett. f), nonché assicurare il finanziamento integrale delle funzioni fondamentali.

Si fa presente che la COPAFF ha deliberato una valutazione positiva sullo schema di decreto legislativo in oggetto.

Metodologia di calcolo dei fabbisogni standard

La scelta operata nello schema di decreto legislativo risulta convincente per tali motivazioni.

Chiariti i riferimenti teorici contenuti nella Delega, per descrivere il fabbisogno standard di un ente, si pone il problema di come pervenire al suo calcolo. La problematicità non attiene alla grandezza che si vuole spiegare, dato che il Costo complessivo per un certo servizio eguaglia evidentemente la Spesa ad esso dedicata, quanto al modo con cui queste grandezze vengono spiegate, cioè quale parte di tale spesa costituisca un fabbisogno standard.

Sin ad ora in molti studi empirici si è scelta una strada del tutto diversa, animati dall'intenzione di spiegare quanto più possibile i differenziali fra Enti locali. Questo

approccio metodologico di tipo esplicativo è spesso indicato come *Analisi delle determinanti*.

In un approccio normativo - e quindi non giustificazionista della spesa storica - dalle informazioni disponibili si deve estrarre il segnale di costo. Un segnale che nella maggior parte dei casi atterrà al costo totale. Nell'approccio descrittivo, al contrario, si deve tenere conto del fatto la variabilità della spesa locale origina non solo da questioni di costo, ma anche da condizioni di domanda territorialmente mutevoli, dalle quali ci si attende emerga una diversa quantità di bene pubblico desiderato ed offerto dall'amministrazione. Alla base di queste diversità vi saranno differenziazioni delle preferenze, dei redditi, dei valori immobiliari, dei tassi di occupazione, della capacità di esazione fiscale della quota di spesa finanziata con tributi locali. Poiché tuttavia le diversità di spesa a valle di questi elementi costituiscono in larga misura scelte non assoggettabili a perequazione, il loro agire deve essere neutralizzato.

Da quanto sinora detto dovrebbe risultare sufficientemente chiaro come sia l'esclusione di alcuni gruppi di variabili socio-economiche che consente di identificare una funzione di costo. Consente cioè di dire che non si sta tentando di spiegare per i singoli servizi come venga determinata la spesa per quel bene pubblico, quanto il suo specifico costo. Per apprezzare pienamente quanto detto si ricordi che la parte spiegata tende a divenire lo standard, cioè la spesa ammissibile, mentre la parte non spiegata è ciò che sfugge da tale definizione.

Sono infine necessari un caveat ed un chiarimento. Circa il caveat, e 'sicuramente non corretta un'immediata identificazione della parte non spiegata con una misurazione di efficienza o inefficienza. Diverse amministrazioni possono presentare costi più elevati per alcuni servizi per la semplice ragione che hanno deciso di dotarsi di servizi di maggiore qualità. Nondimeno si tratta di costi che esulano dallo standard ed in quanto tali costituiscono elementi non suscettibili di perequazione all'interno di un'impostazione istituzionale di tipo federale. In termini applicativi si può dire che non è molto diverso che il "supero dello standard" derivi da maggiore qualità oppure da inefficienza. In ambedue i casi si tratta di maggiori costi non ammissibili in un programma appunto di tipo perequativo.

Il chiarimento riguarda invece il fatto se i fabbisogni standard debbano essere calcolati per singolo bene o servizio prodotto, oppure per singola funzione o addirittura per il complesso della spesa corrente primaria. La necessità di costruire indicatori di premialità e patti di convergenza sulla base di obiettivi di servizio induce a ragionare quantomeno in termini di singole funzioni di bilancio, anche alla luce di obiettivi di trasparenza e di riduzione della discrezionalità del calcolo.

Se è vero che per calcolare tanti singoli fabbisogni standard occorre una mole di informazione superiore a quella attualmente disponibile, è anche vero che, rinunciandovi per passare ad una stima aggregata, si rinuncia alla identificazione stessa degli ambiti ove si determinano valori di spesa fuori standard. Si rinuncia alla possibilità che il federalismo fiscale divenga uno strumento di ausilio concreto alle scelte organizzative degli Enti

Certamente allo stato attuale non esistono informazioni sufficienti a stimare una funzione di costo per ciascuna funzione di bilancio. Tuttavia con un percorso quinquennale, è sicuramente possibile assoggettare all'applicazione del costo standard quelle funzioni per le quali nel corso del periodo sia possibile disporre di informazioni sufficienti a garantire stime robuste e condivise. Viceversa, per la porzione di spesa corrente primaria per la quale non si riesca a raggiungere con sufficiente affidabilità una stima delle funzioni di costo, ci si affiderà a tecniche più semplici, che consentano tuttavia egualmente di superare il metodo della spesa storica.

Quello che s'immagina è un percorso in cui i comportamenti si accompagnano alla stima e coinvolgono gradualmente singole porzioni dell'intervento pubblico locale, rendendo peraltro più agevole la condivisione del metodo e l'adeguamento verso canoni di efficienza.

Procedure e soggetti previsti dal decreto legislativo

Scopo del decreto in oggetto è disciplinare la determinazione del fabbisogno standard per i Comuni, le Città metropolitane e Province per superare definitivamente il criterio della spesa storica e per finanziare la spesa relativa alle funzioni fondamentali.

In via provvisoria per la definizione dei fabbisogni standard sono considerate le seguenti funzioni fondamentali:

- funzioni generali di amministrazione, di gestione e di controllo
- funzioni di polizia locale
- le funzioni di istruzione pubblica
- funzioni nel campo della viabilità e dei trasporti
- funzione riguardante la gestione del territorio e dell'ambiente, escluso il servizio di edilizia residenziale e locale e piani di edilizia e il servizio idrico integrato
- funzioni del settore sociale.

I fabbisogni standard sono determinati attraverso l'individuazione di modelli organizzativi in relazione alle funzioni fondamentali e ai relativi servizi, l'analisi dei costi finalizzati alla individuazione di quelli più significativi e alla determinazione degli intervalli di normalità, e l'individuazione di un modello di stima dei fabbisogni standard.

La società SOSE S.p.A. predispone la metodologia per la determinazione dei fabbisogni standard e ne determina i valori attraverso tecniche statistiche utilizzando i dati di spesa storica, tenendo conto anche di altri fattori quali spesa per servizi esternalizzati, ampiezza demografica, caratteristiche territoriali etc. Provvede inoltre al monitoraggio della fase applicativa e può predisporre questionari *ad hoc* da sottoporre agli enti locali che dovranno rispondere entro 60 giorni dal loro ricevimento, altrimenti saranno sanzionati con il blocco dei trasferimenti a qualunque titolo erogati fino all'adempimento dell'obbligo.

SOSE per la realizzazione di tutte le attività esposte si avvale dell'IFEL, così come da accordo sancito il 15 luglio u.s..

In particolare IFEL:

- fornisce analisi e studi in materia di contabilità e finanza locale
- partecipa alla predisposizione dei questionari e alla somministrazione degli stessi agli enti locali
- concorre allo sviluppo della metodologia dei fabbisogni standard, alla valutazione delle stime

- partecipa all'analisi dei risultati
- concorre al monitoraggio del processo di attuazione dei fabbisogni standard,
- propone correzioni e modifiche alla procedura di attuazione dei costi standard e agli indicatori di fabbisogni fissati per i singoli enti
- fornisce assistenza tecnica e formativa ai Comuni e alle Province

La metodologia predisposta deve essere approvata dalla Commissione tecnica paritetica per l'attuazione del federalismo fiscale (COPAFF).

La nota metodologica e il fabbisogno standard per ogni singolo ente sono adottati con Decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri sentita la conferenza Stato-Città e autonomie locali previa verifica da parte della Ragioneria dello Stato e deliberazione del Consiglio dei Ministri.

Considerazioni finali

Le regole e le procedure descritte nello schema di decreto legislativo in termini generali contengono adeguate garanzie per assicurare flessibilità e gradualità nel passaggio dalla distribuzione delle risorse trasferite sulla base della spesa storica verso i fabbisogni standard. È giusto sottolineare una preoccupazione finale di ordine generale sull'esigenza di garantire comunque risorse adeguate agli enti che storicamente hanno minor capacità fiscale e una spesa strutturata maggiore attraverso i trasferimenti perequativi.



Unione
nazionale
comuni comunità
enti
montani

Consegnato nelle
realtà del
29 luglio 2010

[Signature]

MEMORIA UNCEM

Alc - c

Intesa sullo schema di decreto legislativo recante disposizioni in materia di determinazione dei fabbisogni standard di comuni, città metropolitane e province, ai sensi della legge 5 maggio 2009, n. 42

Conferenza Unificata – Roma, 29 luglio 2010

Il Consiglio dei Ministri del 22 luglio scorso ha approvato in via preliminare lo schema di decreto legislativo in titolo, in applicazione della legge n. 42/2009, volto a individuare i fabbisogni standard per Comuni e Province in vista del superamento del criterio della spesa storica.

Si premette che, per quanto segnatamente riguarda le peculiarità della montagna, la citata legge 42 fa esplicitamente riferimento ai territori montani:

- all'articolo 11, comma 1, lettera g) “I decreti legislativi di cui all'articolo 2, con riguardo al finanziamento delle funzioni di comuni, province e città metropolitane, sono adottati secondo i seguenti principi e criteri direttivi: [...] g) valutazione dell'adeguatezza delle dimensioni demografiche e territoriali degli enti locali per l'ottimale svolgimento delle rispettive funzioni e salvaguardia delle peculiarità territoriali, con particolare riferimento alla specificità dei piccoli comuni, ove, associandosi, raggiungano una popolazione complessiva non inferiore a una soglia determinata con i decreti legislativi di cui all'articolo 2, dei territori montani e delle isole minori.”;
- all'articolo 16, comma 1, lettera c) “I decreti legislativi di cui all'articolo 2, con riferimento all'attuazione dell'articolo 119, quinto comma, della Costituzione, sono adottati secondo i seguenti principi e criteri direttivi: [...] c) considerazione delle specifiche realtà territoriali, con particolare riguardo alla realtà socio-economica, al deficit infrastrutturale, ai diritti della persona, alla collocazione geografica degli enti, alla loro prossimità al confine con altri Stati o con regioni a statuto speciale, ai territori montani e alle isole minori, all'esigenza di tutela del patrimonio storico e artistico ai fini della promozione dello sviluppo economico e sociale; [...]”;
- all'articolo 22, comma 1, lettera e) “In sede di prima applicazione, il Ministro dell'economia e delle finanze, d'intesa con il Ministro per le riforme per il federalismo, il Ministro per la semplificazione normativa, il Ministro per i rapporti con le regioni e gli altri Ministri competenti per materia, predispone una ricognizione degli interventi infrastrutturali, sulla base delle norme vigenti, riguardanti le strutture sanitarie, assistenziali, scolastiche nonché la rete stradale, autostradale e ferroviaria, la rete fognaria, la rete idrica, elettrica e di trasporto e distribuzione del gas, le strutture portuali ed aeroportuali. La ricognizione è effettuata tenendo conto, in particolare, dei seguenti elementi: [...] e) particolari requisiti delle zone di montagna; [...]”.

L'articolo 4 del decreto legislativo in esame al comma 1, lettera a), nell'individuare le modalità di determinazione dei fabbisogni standard contempla l'utilizzo di tecniche statistiche in grado di rilevare le caratteristiche individuali di ciascun Comune utilizzando i dati di spesa storica e, tra gli altri indicatori, considerando opportunamente anche la diversità della spesa in relazione alle caratteristiche territoriali con particolare riferimento alla presenza di zone montane.

L'UNCEM sottolinea anche in questa occasione l'esigenza di riservare una specifica puntuale attenzione alla condizione oggettiva in cui versano in particolare i Comuni montani sotto il profilo del differenziale strutturale nei confronti del resto del territorio.

Sull'argomento sono stati da tempo compiuti studi mirati. A titolo esemplificativo forniamo alcuni spunti di riflessione riepilogativi:

- un'azienda zootecnica di montagna ha strutturalmente un reddito netto inferiore del 25-30% rispetto ad una di pianura;
- il costo della manutenzione ordinaria della rete stradale di montagna è almeno di tre volte superiore (leggi 300%) rispetto ad un km di strada di pianura;
- è almeno di sei volte (leggi 600%) il maggior costo degli interventi di adeguamento della rete stradale di montagna;
- la sanità di montagna ha una maggiore costosità del 25-30% rispetto alla media pro-capite di una Regione virtuosa;
- è pari al 35% l'incidenza del fattore della "dispersione insediativi" sul costo dell'assistenza domiciliare garantita dai comuni montani che, a parità di popolazione, ricevono gli stessi fondi della pianura e della città;
- oscilla tra il 20 e il 30% il maggiore costo chilometrico incontrato da un'azienda di trasporto pubblico extraurbano in una realtà di montagna rispetto a una di pianura.

La montagna subisce da tempo uno "svantaggio normativo", per certi versi ancor più penalizzante di quello infrastrutturale o demografico. Considerare le zone montane al pari della pianura equivale infatti a danneggiarle. Ed escluderle, peraltro, dai luoghi della discussione e della decisione equivale a colonizzarle.

Sin qui la legislazione statale ha regolato in maniera indifferenziata i diversi territori, venendo meno al suo compito costituzionale di elaborare norme adeguate alla specificità montana (art 44, ultimo comma Cost.).

Le varie normative sono state spesso calibrate sul modello forte e predominante dei poli urbani e delle macro-aree pianeggianti. Basti solo pensare all'utilizzo delle aree agricole e delle aree edificabili, del riordino delle reti di servizio (dalle poste ai carburanti, dalle scuole agli ospedali dove i parametri qualitativi e di servizi raramente colgono la specificità montana), alla gestione del trasporto pubblico (che in Austria e Svizzera è vitale per la salvezza di intere borgate e che in Italia funziona esattamente all'opposto).

Questi pochi esempi dimostrano che il chiedere norme adeguate non significa rivendicare privilegi, pretendere esenzioni o insistere per fondi aggiuntivi ma, più semplicemente, significa promuovere un trattamento proporzionato alle "terre alte", coerente con i principi di equità, giustizia ed eguaglianza sanciti dalla Costituzione.

Ciò posto, l'UNCCEM ritiene indispensabile partecipare direttamente al percorso di disciplina dei fabbisogni standard individuato con lo schema di decreto legislativo in esame, in quanto non sarebbe corretto trattare genericamente di Comuni ricchi e poveri, ma occorre approfondire quelle realtà comunali dove erogare i servizi costa di più, che soffrono di handicap strutturali legati alla geografia territoriale e demografica.

Richiamiamo quindi in proposito gli impegni assunti dai ministri Maroni e Calderoli in occasione della Conferenza Stato-città del 15 luglio scorso, nel senso di valutare anche le posizioni dell'UNCCEM in ordine alla rilevazione dei fabbisogni standard.

Senza specifica attenzione per le piccole realtà montane, che considerata anche la scarsa base demografica non hanno spazi di manovra tali da compensare i tagli centrali, l'attuazione del federalismo risulterebbe iniqua e creerebbe danni ancora maggiori sui territori montani.

In considerazione di quanto esposto, l'UNCCEM esprime il proprio assenso all'intesa a condizione che venga accolta la richiesta di coinvolgimento diretto dell'Unione nei procedimenti di determinazione dei fabbisogni standard individuati dallo schema di decreto legislativo sottoposto ad esame.