



*Presidenza
del Consiglio dei Ministri*

Dipartimento per gli Affari
giuridici e legislativi

N. DAGL/50235/10.3.44

Presidenza del Consiglio dei Ministri
DAGL 0007218 P-
del 18/07/2014



9774829

18 LUG. 2014

Roma

A TUTTI I CAPI
UFFICIO LEGISLATIVO

LORO SEDI

Al Ragioniere Generale
dello Stato

R O M A

OGGETTO: decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri recante adozione delle note metodologiche e dei fabbisogni standard per ciascun Comune delle Regioni a Statuto ordinario relativi alle funzioni di istruzione pubblica, nel campo della viabilità, nel campo dei trasporti, di gestione del territorio e dell'ambiente al netto dello smaltimento rifiuti, sul servizio smaltimento rifiuti, nel settore sociale e sul servizio degli asili nido, ai sensi dell'articolo 6 del decreto legislativo n. 216 del 26 novembre 2010.

(ESAME PRELIMINARE)

(ECONOMIA E FINANZE)

Ai fini di cui all'art. 2, comma 3, della legge 23 agosto 1988, n. 400, e dell'art. 3, comma 4, del D.P.C.M. 10 novembre 1993, si trasmette lo schema del provvedimento in oggetto, da sottoporre al Consiglio dei Ministri, previo esame del Preconsiglio.

d'ordine del
PRESIDENTE DEL CONSIGLIO DEI MINISTRI



9755499



Il Presidente del Consiglio dei Ministri

Vista la legge 23 agosto 1988, n. 400, e successive modificazioni, recante "Disciplina dell'attività di governo e ordinamento della Presidenza del Consiglio dei Ministri";

Vista la legge 5 maggio 2009, n. 42, e successive modificazioni, recante "Delega al Governo in materia di federalismo fiscale, in attuazione dell'articolo 119 della Costituzione";

Visto il decreto legislativo 26 novembre 2010, n. 216, e successive modificazioni, recante "Disposizioni in materia di determinazione dei costi e dei fabbisogni standard di Comuni, città metropolitane e Province", adottato in attuazione della delega contenuta nella predetta legge n. 42 del 2009;

Visto l'articolo 8, comma 4, del decreto legislativo n. 216 del 2010, che prevede che, fermo restando quanto previsto dall'articolo 27 della legge n. 42 del 2009, lo stesso decreto non si applica agli enti locali appartenenti ai territori delle Regioni a Statuto speciale e delle Province autonome di Trento e di Bolzano;

Visto l'articolo 1, commi 1 e 2, del decreto legislativo n. 216 del 2010, il quale dispone che, al fine di assicurare un graduale e definitivo superamento del criterio della spesa storica nei riguardi di Comuni e Province, i fabbisogni standard determinati secondo le modalità dello stesso 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;

Visto l'articolo 1, comma 2, del predetto decreto legislativo n. 216 del 2010, il quale prevede che, ai sensi dell'articolo 21, comma 1, lettera d), della citata legge n. 42 del 2009, ai fini del finanziamento integrale della spesa relativa alle funzioni fondamentali e ai livelli essenziali delle prestazioni, il complesso delle maggiori entrate devolute e dei fondi perequativi non può eccedere l'entità dei trasferimenti soppressi e che, fino a nuova determinazione dei livelli essenziali in virtù della legge statale, sono livelli essenziali quelli già fissati in base alla legislazione statale vigente;



Visto, altresì, l'articolo 1, comma 3, del decreto legislativo n. 216 del 2010, il quale dispone che, fermi restando i vincoli stabiliti con il patto di stabilità interno, dal medesimo decreto non devono derivare nuovi o maggiori oneri per il bilancio dello Stato oltre a quelli stabiliti dalla legislazione vigente;

Visto l'articolo 2, del citato decreto legislativo n. 216 del 2010, che individua, al comma 4, il 2013 quale anno di avvio della fase transitoria comportante il superamento del criterio della spesa storica e disciplina, al comma 5, le modalità e la tempistica della fase transitoria;

Visto l'articolo 3, comma 1, lettere a) e b), del decreto legislativo n. 216 del 2010, che stabilisce in via provvisoria, fino alla data di entrata in vigore della legge statale di individuazione delle funzioni fondamentali di Comuni, Città metropolitane e Province, le funzioni fondamentali ed i relativi servizi presi in considerazione ai fini del medesimo decreto legislativo;

Visto, altresì, l'articolo 3, comma 1-bis, del citato decreto legislativo n. 216 del 2010, che dispone che, in ogni caso, ai fini della determinazione dei fabbisogni standard di cui al medesimo decreto, le modifiche nell'elenco delle funzioni fondamentali sono prese in considerazione dal primo anno successivo all'adeguamento dei certificati di conto consuntivo alle suddette nuove elencazioni, tenuto conto anche degli esiti dell'armonizzazione degli schemi di bilancio di cui al decreto legislativo 23 giugno 2011, n. 118;

Visto l'articolo 4 del citato decreto legislativo n. 216 del 2010, che disciplina la metodologia per la determinazione dei fabbisogni standard;

Visto l'articolo 5 del citato decreto legislativo n. 216 del 2010, che disciplina il procedimento di determinazione dei fabbisogni standard, affidando alla Soluzioni per il Sistema Economico – SOSE S.p.A. (già Società per gli studi di settore - SOSE S.p.A.; di seguito, SOSE), con la collaborazione scientifica dell'Istituto per la finanza e per l'economia locale – IFEL e con la collaborazione dell'ISTAT, il compito di predisporre le metodologie occorrenti alla individuazione dei fabbisogni standard e di determinarne i valori con tecniche statistiche che diano rilievo alle caratteristiche individuali dei singoli Comuni e Province, secondo le modalità ed i criteri ivi indicati;

Visto l'articolo 6, che disciplina il procedimento di adozione della nota metodologica relativa alla procedura di calcolo per la determinazione dei fabbisogni standard di Comuni e Province e del fabbisogno standard per ciascun Comune e Provincia;

Visto il comma 3 del predetto articolo 6, che dispone che ciascun Comune e Provincia dia adeguata pubblicità sul proprio sito istituzionale del decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri di adozione della nota metodologica e del fabbisogno standard per ciascun Comune e Provincia, nonché attraverso le ulteriori forme di comunicazione del proprio bilancio;

Visto l'articolo 1, commi 380 e seguenti, della legge 24 dicembre 2012, n. 228, e successive modificazioni, che disciplina il Fondo di solidarietà comunale, istituito nello stato di previsione del Ministero dell'interno;

Visto, in particolare, il comma 380-*quater*, dell'articolo 1, della legge n. 228 del 2012, che stabilisce che con riferimento ai comuni delle regioni a statuto ordinario, il 10 per cento dell'importo attribuito ai comuni interessati a titolo di Fondo di solidarietà comunale è accantonato per essere redistribuito tra i comuni medesimi sulla base dei fabbisogni standard approvati dalla Commissione tecnica paritetica per l'attuazione del federalismo fiscale di cui all'articolo 4 della legge 5 maggio 2009, n. 42, entro il 31 dicembre dell'anno precedente a quello di riferimento;

Considerato che la SOSE ha somministrato ai Comuni ed alle Province delle Regioni a Statuto ordinario appositi questionari funzionali alla determinazione dei fabbisogni standard relativi alle funzioni fondamentali di cui al citato articolo 3 del decreto legislativo n. 216 del 2010 ed, in particolare, ha somministrato ai Comuni appositi questionari relativi alle funzioni di istruzione pubblica (FC03U), alle funzioni nel campo della viabilità e dei trasporti (FC04U), alle funzioni riguardanti la gestione del territorio e dell'ambiente (FC05U) ed alle funzioni nel settore sociale (FC06U);

Considerato che, a fronte della somministrazione di unico questionario, tre delle predette funzioni sono state suddivise, ai fini della elaborazione delle note metodologiche per la determinazione dei fabbisogni standard nonché per il calcolo dei rispettivi fabbisogni standard, in distinte sotto-funzioni o servizi, in modo da poter adattare la metodologia generale alle specificità dei servizi offerti e raggiungere elevati livelli di precisione nell'individuazione del fabbisogno delle diverse realtà territoriali;

Rilevato, in particolare, che le funzioni nel campo della viabilità e dei trasporti sono state segmentate in due servizi ed, in specie, in quella nel campo della viabilità (FC04A) ed in quella dei trasporti (FC04B), che le funzioni riguardanti la gestione del territorio e dell'ambiente sono state distinte in due servizi relativi, rispettivamente, alla gestione del territorio e dell'ambiente al netto dello smaltimento rifiuti (FC05A) ed al servizio smaltimento rifiuti (FC05B), ed infine che le funzioni del settore sociale sono state articolate nei due servizi relativi alle funzioni nel settore sociale al netto del servizio di asili nido (FC06A) ed a quelle relative al servizio di asili nido (FC06B);

Rilevato che la SOSE ha provveduto a sottoporre alla Commissione tecnica paritetica per l'attuazione del federalismo, ai sensi dell'articolo 5, comma 1, lettera e), del menzionato decreto legislativo n. 216 del 2010, le metodologie relative alla determinazione dei fabbisogni standard inerenti le predette funzioni fondamentali e che i risultati predisposti con le menzionate metodologie di elaborazione sono stati sottoposti al Dipartimento delle finanze ed al Dipartimento della Ragioneria generale dello Stato del Ministero dell'economia e delle finanze, nonché alla stessa Commissione tecnica paritetica per l'attuazione del federalismo fiscale;



Vista la delibera della Commissione tecnica paritetica per l'attuazione del federalismo fiscale, adottata nella seduta del 23 dicembre 2013, con la quale la menzionata Commissione ha approvato le note metodologiche relative alla determinazione dei fabbisogni standard inerenti le menzionate funzioni fondamentali dei Comuni;

Acquisito il parere favorevole del Dipartimento della Ragioneria generale dello Stato del Ministero dell'economia e delle finanze in ordine alla verifica ai fini del rispetto dei vincoli di cui al citato articolo 1, comma 3, del decreto legislativo n. 216 del 2010;

Vista la preliminare deliberazione del Consiglio dei Ministri, adottata nella seduta n.....;

Sentita la Conferenza Stato - città e autonomie locali ai sensi dell'articolo 6, comma 1, del decreto legislativo n. 216 del 2010, nella seduta del....;

Visti i pareri delle Commissioni parlamentari competenti espressi, ai sensi dell'articolo 6, comma 1, del decreto legislativo n. 216 del 2010, nella seduta del....;

Vista la deliberazione definitiva del Consiglio dei Ministri, adottata nella seduta del

DECRETA:

Articolo 1

1. Sono adottate le note metodologiche relative alla procedura di calcolo per la determinazione dei fabbisogni standard ed il fabbisogno standard per ciascun Comune delle Regioni a Statuto ordinario relativi alle funzioni di funzioni di istruzione pubblica, alle funzioni nel campo della viabilità e dei trasporti, alle funzioni riguardanti la gestione del territorio e dell'ambiente ed alle funzioni nel settore sociale, allegati al presente decreto, di seguito indicati:

- a) Nota metodologica recante determinazione dei fabbisogni standard per i Comuni – FC03U – Funzioni di istruzione pubblica, e relativi allegati;
- b) Nota metodologica recante determinazione dei fabbisogni standard per i Comuni – FC04A – Funzioni nel campo della viabilità, e relativi allegati;
- c) Nota metodologica recante determinazione dei fabbisogni standard per i Comuni – FC04B – Funzioni nel campo dei trasporti, e relativi allegati;

- d) Nota metodologica recante determinazione dei fabbisogni standard per i Comuni – FC05A – Funzioni riguardanti la gestione del territorio e dell'ambiente al netto dello smaltimento rifiuti, e relativi allegati;
- e) Nota metodologica recante determinazione dei fabbisogni standard per i Comuni – FC05B – Funzioni riguardanti la gestione del territorio e dell'ambiente – Servizio smaltimento rifiuti, e relativi allegati;
- f) Nota metodologica recante determinazione dei fabbisogni standard per i Comuni – FC06A – Funzioni nel settore sociale al netto del servizio di asili nido, e relativi allegati;
- g) Nota metodologica recante determinazione dei fabbisogni standard per i Comuni – FC06B – Funzioni nel settore sociale - Servizio di asili nido, e relativi allegati.

Articolo 2

1. I Comuni delle Regioni a Statuto ordinario danno adeguata pubblicità del presente decreto sul proprio sito istituzionale, nonché attraverso le ulteriori forme di comunicazione del proprio bilancio.

Il presente decreto sarà pubblicato nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica italiana.

Roma,

Il Presidente del Consiglio dei Ministri



Relazione illustrativa

3
MUSE

Il presente schema di decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri è predisposto in attuazione del decreto legislativo 26 novembre 2010, n. 216, recante "Disposizioni in materia di determinazione dei costi e dei Fabbisogni Standard di Province, Città metropolitane e Comuni", che disciplina la determinazione dei fabbisogni standard per Comuni e Province delle Regioni a Statuto Ordinario, al fine di assicurare il graduale e definitivo superamento nei loro riguardi del criterio della spesa storica.

In particolare, con il presente decreto vengono adottate le note metodologiche relative alla procedura di calcolo ed il fabbisogno standard per ciascun Comune delle Regioni a Statuto ordinario relativi alle funzioni di istruzione pubblica, alle funzioni nel campo della viabilità e dei trasporti, a quelle riguardanti la gestione del territorio e dell'ambiente ed alle funzioni nel settore sociale, come individuate dall'articolo 3, comma 1, lettera a) citato decreto legislativo.

Ai fini della elaborazione delle note metodologiche per la determinazione dei fabbisogni standard nonché per il calcolo dei rispettivi fabbisogni standard, tre delle predette funzioni sono state distinte in sotto-funzioni o servizi, in modo da poter adattare la metodologia generale alle specificità dei servizi offerti e raggiungere elevati livelli di precisione nell'individuazione del fabbisogno delle diverse realtà territoriali.

In particolare, le funzioni nel campo della viabilità e dei trasporti sono state segmentate nei due servizi relativi alla viabilità ed al trasporto pubblico locale; le funzioni riguardanti la gestione del territorio e dell'ambiente sono state distinte nei due servizi relativi, rispettivamente, alla gestione del territorio e dell'ambiente al netto del servizio smaltimento rifiuti ed alla gestione dei rifiuti. Infine, le funzioni del settore sociale sono state articolate nei due servizi relativi alle funzioni nel settore sociale al netto del servizio di asili nido ed a quelle relative al servizio di asili nido.

A tale articolazione delle menzionate funzioni fondamentali è conseguita l'elaborazione di corrispondenti note metodologiche per la determinazione dei relativi fabbisogni standard.

Il procedimento seguito per la determinazione dei predetti fabbisogni, illustrato nelle rispettive note metodologiche, si è sviluppato, in ottemperanza dell'articolo 4 del Decreto Legislativo n. 216 del 26 novembre 2010, in cinque fasi:

1. identificazione delle informazioni e dei dati di natura strutturale e contabile, acquisiti sia da banche-dati ufficiali, sia tramite rilevazione diretta con appositi questionari somministrati a Comuni e Unioni di comuni;



2. 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;
3. analisi dei costi finalizzata all'individuazione di quelli più significativi e alla determinazione degli intervalli di normalità;
4. individuazione di un modello di stima dei fabbisogni standard sulla base di criteri di rappresentatività attraverso la sperimentazione di diverse tecniche statistiche;
5. definizione di un sistema di indicatori per valutare l'adeguatezza dei servizi e consentire agli Enti locali di migliorarli.

Giova evidenziare che i fabbisogni standard stimati attraverso le procedure di calcolo indicate nelle note metodologiche in questione non hanno diretta valenza dal punto di vista finanziario - come rappresentato nella introduzione alle predette note -, rappresentando piuttosto un ausilio per il calcolo dei coefficienti di riparto relativamente alle menzionate funzioni dei Comuni.

Le metodologie per la determinazione dei fabbisogni standard in esame sono state trasmesse, secondo quanto disposto dall'art. 5, comma 2, lett. e) dello citato decreto legislativo n. 216 del 2010, dalla SOSE S.p.A. al Dipartimento delle finanze del Ministero dell'economia e delle finanze e sono state approvate, ai fini dell'ulteriore corso del procedimento, dalla Commissione tecnica paritetica per l'attuazione del federalismo fiscale nella seduta del 23 dicembre 2013.

In base alle previsioni dell'articolo articolo 6, del predetto decreto legislativo, le note metodologiche ed i fabbisogni standard con esse determinati sono adottati, previa 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 del medesimo decreto legislativo, con decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri, previa deliberazione del Consiglio dei Ministri, da sottoporre alla Conferenza Stato - città e autonomie locali. Decorsi quindici giorni dalla trasmissione alla Conferenza, lo schema potrà comunque essere trasmesso alle Camere ai fini dell'espressione del parere da parte delle competenti Commissioni parlamentari. Decorsi quindici giorni dalla trasmissione alle Camere, il decreto potrà essere comunque adottato, previa deliberazione definitiva da parte del Consiglio dei Ministri.

Giova, peraltro, evidenziare che, nonostante il tempo trascorso dall'approvazione delle note metodologiche in Copaff, 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.

D'altronde, lo stesso decreto legislativo 26 novembre 2010, n. 216 prevede, accanto alla fase di determinazione dei fabbisogni standard degli enti locali, una successiva fase di monitoraggio della fase applicativa e di aggiornamento delle elaborazioni relative alla determinazione dei fabbisogni standard (cfr. art. 5, comma 1, lett. b). Al fine di garantire continuità ed efficacia al processo di efficientamento dei servizi locali, i fabbisogni standard vengono sottoposti a monitoraggio e rideterminati, non oltre il terzo anno successivo alla loro precedente adozione, con le modalità previste nel medesimo decreto legislativo n. 216 del 2010 (cfr. art. 7).

Occorre, infine, evidenziare la rilevanza riconosciuta, nell'attuale contesto, al processo di determinazione dei fabbisogni standard degli enti locali, soprattutto alla luce del processo in atto di revisione della spesa pubblica, rispetto al quale detta tematica rappresenta un nodo nevralgico e di primario rilievo. Come ricordato dallo stesso Commissario Straordinario per la *spending review* in occasione dell'audizione tenutasi il 30 gennaio 2014 di fronte alla Commissione bicamerale per l'attuazione del federalismo fiscale in merito alla "attuazione e prospettive del federalismo fiscale", il "lavoro svolto negli ultimi tre anni per la misurazione dei fabbisogni standard" riveste particolare importanza ed è stato riconosciuto come "un lavoro di qualità ottima, a livello mondiale". Inoltre, "la banca dati che è stata costituita è preziosissima sia per il calcolo dei fabbisogni standard, sia più in generale per misurare l'efficienza della spesa a livello locale. Questo lavoro deve continuare per averne un pieno utilizzo".

In conclusione, i dati sui fabbisogni standard – che vengono adottati, unitamente alle rispettive note metodologiche, con il decreto in argomento - potranno fornire ai *policy maker* ed 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, rappresentando, pertanto, un ausilio prezioso sia nell'ambito del progetto di riassetto istituzionale in atto che in relazione al contestuale processo di revisione della spesa pubblica.

Per quanto concerne l'articolato normativo, lo schema di decreto si compone di due articoli e sette allegati: l'articolo 1 dispone l'adozione delle note metodologiche relative alla procedura di calcolo per la determinazione dei fabbisogni standard ed il fabbisogno standard per ciascun Comune delle Regioni a Statuto ordinario relativi alle funzioni di istruzione pubblica, alle funzioni nel campo della viabilità e dei trasporti, alle funzioni riguardanti la gestione del territorio e dell'ambiente ed alle funzioni nel settore sociale, allegati al decreto, di seguito indicati:



- a) Nota metodologica recante determinazione dei fabbisogni standard per i Comuni – FC03U – Funzioni di istruzione pubblica, e relativi allegati;
- b) Nota metodologica recante determinazione dei fabbisogni standard per i Comuni – FC04A – Funzioni nel campo della viabilità, e relativi allegati;
- c) Nota metodologica recante determinazione dei fabbisogni standard per i Comuni – FC04B – Funzioni nel campo dei trasporti, e relativi allegati;
- d) Nota metodologica recante determinazione dei fabbisogni standard per i Comuni – FC05A – Funzioni riguardanti la gestione del territorio e dell'ambiente al netto dello smaltimento rifiuti, e relativi allegati;
- e) Nota metodologica recante determinazione dei fabbisogni standard per i Comuni – FC05B – Funzioni riguardanti la gestione del territorio e dell'ambiente – Servizio smaltimento rifiuti, e relativi allegati;
- f) Nota metodologica recante determinazione dei fabbisogni standard per i Comuni – FC06A – Funzioni nel settore sociale al netto del servizio di asili nido, e relativi allegati;
- g) Nota metodologica recante determinazione dei fabbisogni standard per i Comuni – FC06B – Funzioni nel settore sociale - Servizio di asili nido, e relativi allegati.

L'articolo 2 statuisce che i Comuni delle Regioni a Statuto ordinario diano adeguata pubblicità del decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri in argomento sul proprio sito istituzionale, nonché attraverso le ulteriori forme di comunicazione del proprio bilancio, come, peraltro, previsto anche dall'articolo 6, comma 3, del citato decreto legislativo n. 216 del 2010.



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

13 MAR 2014



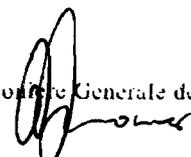
POSITIVO

NEGATIVO

3

RELAZIONE TECNICA

Il Ragioniere Generale dello Stato



Provvedimento: Schema di decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri di adozione delle note metodologiche e dei fabbisogni standard per ciascun Comune delle Regioni a Statuto ordinario relativi alle Funzioni di istruzione pubblica, nel campo della viabilità, nel campo dei trasporti, di gestione del territorio e ambiente al netto dello smaltimento rifiuti, sul servizio smaltimento rifiuti, nel settore sociale e sul servizio degli asili nido, ai sensi dell'articolo 6 del decreto legislativo n. 216 del 26 novembre 2010.

L'introduzione dei fabbisogni standard, ai sensi del comma 2 dell'articolo 1 del decreto legislativo 26 novembre 2010, n.216, deve avvenire in modo tale che "il complesso delle maggiori entrate devolute e dei fondi perequativi non può eccedere l'entità dei trasferimenti soppressi". Questa previsione equivale a dire che il complesso dei fabbisogni standard relativi alle funzioni fondamentali di Comuni e Province non potrà eccedere il totale della spesa storica dei corrispondenti comparti, effettivamente sostenuta al momento della loro adozione, in conformità a quanto, peraltro, stabilisce lo stesso D.lgs. n. 216 del 2010 all'articolo 1, comma 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". La determinazione dei fabbisogni standard dovrà pertanto produrre un livello di spesa inferiore o al massimo uguale a quello sostenuto per ciascuna funzione.

Il decreto in esame, emanato ai sensi dell'articolo 6 del decreto legislativo 26 novembre 2010, n.216, adotta le note metodologiche approvate dalla Commissione paritetica per l'attuazione del federalismo fiscale nella seduta del 23 dicembre 2013 relative alla determinazione dei fabbisogni standard inerenti, per i Comuni, le Funzioni e i Servizi di istruzione pubblica (FC03U), viabilità (FC04A), trasporti (FC04B), gestione del territorio e dell'ambiente (FC05A), servizio smaltimento rifiuti (FC05B), settore sociale (FC06A) e servizio asili nido (FC06B).

Al riguardo, considerato che i fabbisogni standard stimati attraverso le procedure di calcolo indicate nelle note metodologiche non hanno diretta valenza dal punto di vista finanziario, come citato nella introduzione alle note stesse, e considerato altresì che gli stessi fabbisogni sono di ausilio al calcolo dei coefficienti di riparto, relativamente alle funzioni in argomento, si rappresenta che non si ravvedono oneri per la finanza pubblica.

Pertanto, i fabbisogni standard stimati attraverso le procedure di calcolo indicate nelle note metodologiche non hanno diretta valenza dal punto di vista finanziario, ma sono di ausilio al calcolo di appositi coefficienti di riparto, per ciascuna delle funzioni sopra citate, che vengono riportati in allegato alle note metodologiche.

Il provvedimento garantisce l'invarianza dei saldi di finanza pubblica, come previsto dall'articolo 1, comma 3, del decreto legislativo n. 216 del 2010, atteso che i fabbisogni standard calcolati secondo le metodologie individuate dalla Sose, rappresentano i coefficienti da utilizzare per il riparto del fondo di solidarietà comunale, nonché del fondo perequativo.

Sulla base di quanto appena detto pertanto il presente decreto non comporta effetti di carattere finanziario sui saldi di finanza pubblica.





Commissione tecnica paritetica
per l'attuazione del federalismo fiscale

COPAFF

VERBALE - 23 dicembre 2013

Il giorno 23 dicembre 2013 alle ore 11.00, si è riunita in seduta plenaria, presso l'Aula Magna della Scuola Superiore dell'economia e delle finanze in Via Maresciallo Caviglia n. 24, Roma, la Commissione tecnica paritetica per l'attuazione del federalismo fiscale, per discutere il seguente ordine del giorno:

- 1) Comunicazioni del Presidente;
- 2) Approvazione delle Note metodologiche sui fabbisogni standard per le seguenti funzioni e servizi dei Comuni: Istruzione pubblica (FC03U), Viabilità (FC04A) e Trasporto pubblico locale (FC04B), Gestione del territorio (FC05A) e Ambiente (FC05B), Settore sociale (FC06A) e Asili nido (FC06B), nonché di una nota tecnica sull'aggregazione dei singoli coefficienti;
- 3) Approvazione delle Note metodologiche sui fabbisogni standard per le seguenti funzioni e servizi delle province: Trasporti (FP04U), Tutela ambientale (FP05U), Polizia provinciale (FP07U), nonché di una nota tecnica sull'aggregazione dei singoli coefficienti;
- 4) Varie ed eventuali.

Sono presenti: il prof. Antonini, che presiede, il prof. Longobardi, il prof. Zanardi, il prof. Tria, il dr. Puglisi, il dr. Filisetti, il dr. Di Giambattista, il dr. Donato, il dr. Antonelli, il dr. Masullo, il dr. Turturiello, il dr. Idili. Prendono parte alla riunione il dr. Ballanti della SOSE, la dr.ssa Genga, la dr.ssa Pennisi e la dr.ssa Mercuri della RGS, il dr. Sarnataro del Ministero dell'interno e il dr. Mautone del Ministero delle infrastrutture e dei trasporti.

Il Presidente apre la seduta ricordando che oggetto della riunione odierna è la condivisione delle note metodologiche, elaborate da SOSE, con la consulenza scientifica di IFEL, relative alla determinazione dei fabbisogni standard per le seguenti funzioni e servizi dei Comuni: Istruzione pubblica (FC03U), Viabilità (FC04A) e Trasporto pubblico locale (FC04B), Gestione del territorio (FC05A) e Ambiente (FC05B), Settore sociale (FC06A) e Asili nido (FC06B), (allegati 1-7); nonché per le seguenti funzioni e servizi delle province: Trasporti (FP04U), Tutela ambientale (FP05U), Polizia provinciale (FP07U) (all. 1-10).

La documentazione in esame include anche due note metodologiche riepilogative, una per i Comuni e una per le Province, aventi lo scopo di aggregare, in un unico indicatore di fabbisogno relativo, i singoli coefficienti di riparto calcolati per ciascuna funzione fondamentale, ovvero per ciascuna delle sotto-funzioni o servizi in cui è stato opportuno segmentare alcune di esse, al fine di determinare un coefficiente di riparto

complessivo (all. 11 e 12) nonché una Relazione riepilogativa delle determinanti dei fabbisogni standard (all. 13) che riassume il lavoro svolto.

Nel ringraziare tutti per il notevole impegno profuso, il Presidente sottolinea la particolare importanza del risultato raggiunto, con il quale si completa, come richiesto dall'art. 2, comma 5, del decreto legislativo 216 del 2010, entro il 2013, un lungo processo che ha richiesto un lavoro complesso e dettagliato che consentirà il superamento del criterio della spesa storica e che rappresenta, pertanto, una delle attuazioni più rilevanti della legge 42 del 2009 e dei relativi decreti legislativi; ricorda che, con l'individuazione delle Regioni benchmark, sta procedendo anche il processo di determinazione dei costi standard regionali. Peraltro, evidenzia come già la legge di stabilità per il 2014 in corso di approvazione preveda che il 10 per cento dell'importo attribuito ai Comuni interessati a titolo di Fondo di solidarietà comunale sia redistribuito tra i Comuni sulla base dei fabbisogni standard approvati da questa Commissione tecnica paritetica per l'attuazione del federalismo fiscale entro il 31 dicembre dell'anno precedente a quello di riferimento. Sottolinea quindi a questo riguardo, in considerazione del fatto che all'interno della Copaff sono già state approvate le note metodologiche relative alle prime due funzioni fondamentali, che l'approvazione da parte della stessa Copaff prima della fine dell'anno delle note metodologiche relative alle restanti funzioni fondamentali, costituisce un risultato importante in grado di garantire un'applicazione complessivamente più equilibrata del meccanismo di riparto previsto dalla legge di stabilità per il 2014.

Il Presidente segnala, altresì, la mancata partecipazione dei rappresentanti ANCI all'incontro, comunicata con lettera del Segretario generale, dott. ssa Veronica Nicotra del 20.12.2013, stante l'interruzione delle relazioni istituzionali con il Governo deliberata dall'Ufficio di presidenza dell'ANCI. Prende atto, infine, che nella mattinata odierna è stato inviato da parte della dott.ssa Lucia Del Vescovo a tutti i componenti della Copaff un messaggio di posta elettronica dove, ribadendo come sia "sospesa, sia in sede politica che tecnica, la partecipazione dell'ANCI alle sedi di concertazione istituzionale", si allega una relazione curata da Ifel contenente "osservazioni tecniche alle funzioni oggetto del dibattito".

Il Presidente cede, quindi, la parola al rappresentante della SOSE per una sintetica illustrazione dei documenti oggetto della riunione indicati nell'o.d.g..

Il dr. Ballanti presenta il lavoro svolto considerando dapprima le Province; fa presente che tutte le Province hanno risposto ai questionari e precisa che, su specifica richiesta dell'UPI, è emersa la necessità di predisporre un apposito questionario per i servizi di polizia provinciale che le Province contabilizzano in diverse funzioni fondamentali. Con le informazioni provenienti dai questionari, da talune fonti istituzionali e dai certificati di conto consuntivo del Ministero dell'interno, è stata costruita una banca dati integrata; l'incrocio degli elementi raccolti e un successivo accurato controllo hanno portato alla correzione di numerose anomalie e incoerenze riguardanti i dati da parte delle Province. Per tutte le funzioni oggetto di analisi è stata elaborata una funzione di spesa. La spesa, quindi, è stata messa in relazione con variabili di contesto e alcune variabili sono state sterilizzate in fase di applicazione. Si sofferma, infine, sulla peculiarità del servizio di TPL, la cui spesa è stata stimata nella funzione dei trasporti e, per rendere il coefficiente di riparto uguale per tutte le Province, sterilizzata in fase di applicazione per tener conto del fatto che si tratta di un servizio di competenza regionale che non tutte le Regioni hanno delegato alle Province.

Per ciò che attiene i Comuni, il dr. Balanti evidenzia che il calcolo dei fabbisogni standard è stato condotto segmentando quattro delle sei funzioni fondamentali in dieci sotto-funzioni o servizi, in modo da poter adattare la metodologia generale alle specificità dei servizi offerti, raggiungendo così un maggior livello di precisione nell'individuazione del fabbisogno delle diverse realtà territoriali. Il calcolo dei fabbisogni standard dei Comuni è stato, quindi, articolato su dodici servizi, per ognuno dei quali è stata redatta una specifica nota metodologica, di cui cinque precedentemente approvate e le restanti sette in approvazione oggi.

Sottolinea che per tutte le funzioni è stata svolta un'intensa attività per la correzione della qualità dei dati acquisiti tramite i questionari che ha riguardato circa 20.000 anomalie ed oltre 4.000 Enti.

Puntualizza inoltre che, tenuto conto delle informazioni disponibili e delle specificità dei servizi oggetto di analisi, la stima dei fabbisogni è avvenuta utilizzando una funzione di spesa, tranne che per la funzione di istruzione pubblica ed il servizio di asilo nido per i quali è stata adottata una funzione di costo.

Precisa, infine, che è stata predisposta una "Relazione riepilogativa delle determinanti dei fabbisogni standard" che sintetizza l'intero lavoro svolto e che riporta per le funzioni comunali una tabella riassuntiva con l'obiettivo di evidenziare il ruolo delle varie categorie di variabili nella spiegazione delle singole funzioni di spesa. Sottolinea, infine, che ai fini della stima dei fabbisogni standard dei Comuni sono state utilizzate 164 variabili esplicative rispetto a circa 1.000 variabili che costituiscono la banca dati complessiva. La Relazione riepilogativa delle determinanti dei fabbisogni standard viene messa a disposizione e che sarà pubblicata sul sito Copaff insieme alla restante documentazione.

Il Presidente ringrazia il dr. Ballanti per l'esauriente spiegazione e passa alla condivisione delle note metodologiche illustrate la cui approvazione sarà accompagnata da alcune raccomandazioni sulle prospettive di impiego dei fabbisogni standard. Tali raccomandazioni riguardano: 1) l'aggiornamento al più presto del lavoro svolto, come previsto peraltro dallo stesso d.lgs. 216 del 2010, in considerazione del fatto che l'elaborazione effettuata si fonda su un archivio dati raccolto a partire dal 2009; 2) la determinazione delle capacità fiscali degli Enti locali; 3) la formulazione e l'applicazione di un modello perequativo a regime, tale da garantire stabilità alle finanze dei Comuni; 4) le specificità del processo di determinazione dei fabbisogni standard nei settori a competenza multi-livello con particolare riguardo al Trasporto pubblico locale. Apre, quindi, il dibattito.

Il dr. Di Giambattista osserva che la nota metodologica relativa al TPL potrebbe confliggere con alcuni criteri adottati dal MIT per la distribuzione delle relative risorse posto che sembra trascurare alcuni elementi importanti che attengono tanto alla qualità dei servizi, quanto agli obiettivi che gli Enti locali devono raggiungere. Tuttavia, considerata l'esigenza di approvare le note metodologiche di tutti i fabbisogni standard entro il 31 dicembre e tenuto conto delle raccomandazioni che accompagneranno la trasmissione degli atti alla Conferenza permanente per il coordinamento della finanza pubblica e agli organi competenti ad adottarli, esprime parere favorevole, purché si proceda ad un rapido aggiornamento del lavoro svolto.

Interviene il dr. Mautone per chiarire che la preoccupazione del MIT è quella di evitare che possa delinearsi un sistema incoerente. Precisa, al riguardo, che il Fondo nazionale trasporti, introdotto dall'art. 16bis del dl 95/2012 e modificato e integrato dal

ddl di stabilità, prevede una dotazione di 5 miliardi di euro la cui distribuzione avviene sulla base di criteri di efficientamento e razionalizzazione non del tutto coerenti con i criteri indicati nella nota metodologica in corso di approvazione, dal momento che la ripartizione dei fondi operata dal MIT tiene presente non solo la spesa storica rivista, ma anche il grado di soddisfazione della domanda di mobilità e la qualità dello standard del servizio offerto.

Il Presidente procede quindi alla lettura dell'ipotesi di documento relativo alle raccomandazioni la cui formulazione consentirebbe di superare le preoccupazioni evidenziate e procedere con l'approvazione delle note metodologiche in discussione.

La dr.ssa Pennisi chiede di includere tra le raccomandazioni anche un punto sul processo di semplificazione amministrativa e razionalizzazione nella raccolta e trasmissione dei dati relativi ai servizi forniti dagli Enti locali, necessario per evitare il sovrapporsi di elementi, talvolta contraddittori, provenienti da fonti diverse, nonché sul processo di individuazione e raccolta dei dati che riguardano i livelli e la qualità dei servizi forniti sul territorio, così da agevolare la costruzione di oggettivi indicatori di rilevamento per la determinazione degli obiettivi di servizio. La dr.ssa Pennisi chiede, infine, di corredare le note metodologiche di una serie di tavole che riportino informazioni più complete sulle redistribuzioni operate dai fabbisogni standard nel complesso delle funzioni di spesa considerate, al fine di disporre informazioni riguardo alla distribuzione dei Comuni per ampiezza dello scarto tra il fabbisogno standard e la spesa storica.

Il prof. Longobardi ritiene che quest'ultima richiesta non possa formare oggetto di approvazione formale da parte della Copaff in quanto potrebbe favorire un uso distorto dei fabbisogni standard i quali - ricorda - non sono uno strumento di redistribuzione di per sé delle risorse, ma un elemento che, accompagnato alla capacità fiscale, deve essere usato per la costruzione di un nuovo sistema perequativo.

Il Presidente conviene con il prof. Longobardi e suggerisce di non includere la richiesta della dr.ssa Pennisi tra i punti oggetto di raccomandazione, ma di tenerne comunque conto inserendola a verbale come richiesta del Dipartimento della RGS di accesso alle informazioni in questione.

Il dr. Turturiello concorda con le considerazioni espresse dal prof. Longobardi, sottolinea l'importanza e l'utilità di disporre di un quadro riepilogativo che aggregi i coefficienti di riparto in un unico indicatore di fabbisogno; auspica un coordinamento sul versante normativo e, per ciò che attiene la nota metodologica riguardante il TPL, propone di coordinare l'analisi fatta dalla SOSE con i criteri normativi richiamati dal MIT.

Il dr. Sarnataro torna sulla questione posta dalla rappresentante della Ragioneria generale della acquisizione dei dati. Si tratta di un problema non nuovo che coinvolge fortemente gli enti locali e che risente dei cambiamenti della normativa e dei cambiamenti del contesto di riferimento. Basti pensare che i fabbisogni standard, nati nel quadro della legge 42 sul federalismo fiscale come fattore determinante per creare una nuova distribuzione di risorse non basata sul passato, sono diventati strumento applicativo di disposizioni come quelle sul Fondo di solidarietà comunale o sulla spending review. Pertanto, ritiene assolutamente importante che si capisca sin d'ora in che modo i fabbisogni standard possono essere efficacemente utilizzati in un contesto normativo così cambiato. Conclude, quindi, condividendo l'esigenza rappresentata di un coordinamento

nell'acquisizione e trasmissione dei dati e, a tale specifico riguardo, invita RGS a dare concreta e sollecita realizzazione alla banca dati unitaria prevista dalla legge 196 del 2009.

Terminati gli interventi, il Presidente legge la nuova formulazione del documento con le ipotesi di raccomandazioni, che tiene conto di quanto emerso nel corso del dibattito.

Il dr. Antonelli concorda sull'impostazione del documento e sul lavoro svolto da SOSE e IFEL; osserva che la mole di informazioni acquisita con i questionari consente di avere una visione completa e corretta dei servizi erogati dagli Enti locali, ma ritiene sia altrettanto importante acquisire da SOSE i dati sui servizi erogati in forma associata dalle Unioni di Comuni. Pone in evidenza che l'annualità di riferimento per la determinazione dei fabbisogni standard è stata il 2009, i cui dati non tengono conto delle manovre intervenute successivamente, le quali hanno determinato consistenti mutamenti nel quadro finanziario degli enti locali i quali, già nel 2009/2010, per quanto riguarda le Province, avevano subito una riduzione delle risorse loro destinate pari a 2 miliardi e 115 milioni di euro, cui si è aggiunta un'ulteriore riduzione nel 2012 sul Fondo sperimentale di riequilibrio. Invita, quindi, ad inserire una specifica considerazione al riguardo come premessa ai quattro punti delle raccomandazioni da inviare alla Conferenza permanente.

Il prof. Tria invita a considerare l'estrema utilità e validità del lavoro svolto. Infatti, i dati a disposizione, pur non recenti e condizionati da un contesto normativo e finanziario profondamente mutato, possono essere aggiornati con l'applicazione di semplici correttivi. Ciò che veramente rileva è la metodologia con cui sono stati determinati i fabbisogni standard e che la Copaff sta per condividere.

Il Presidente, in mancanza di ulteriori interventi, dichiara quindi approvate le note metodologiche all'ordine del giorno e condivisa la versione integrata (all. 14) delle raccomandazioni sulle prospettive di impiego dei fabbisogni standard di Comuni e Province, di cui dà lettura. Tali raccomandazioni saranno inviate alla Conferenza permanente per il coordinamento della finanza pubblica.

Alle ore 13.00 dichiara, quindi, conclusa la riunione.

