



*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/CU 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 dei 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 atterra 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

*Consigliato nelle  
reclute del  
29 luglio 2010*



## MEMORIA UNCEM

Acc - 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'UNCEM 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'UNCEM 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'UNCEM 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.

