

Relazione illustrativa

2

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 ciascuna Provincia delle Regioni a Statuto ordinario relativi alle funzioni fondamentali di istruzione pubblica ed alle funzioni riguardanti la gestione del territorio.

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 Province;
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.





Per la determinazione dei fabbisogni standard, il calcolo riguarda la spesa corrente di competenza finanziaria 2010, ovvero gli impegni di spesa di quell'anno di riferimento, al netto degli "Interessi passivi e oneri finanziari diversi", degli "Oneri straordinari della gestione corrente" e degli "Ammortamenti di esercizio".

Sulla base dei dati contenuti nei Certificati di Conto Consuntivo relativi al 2010, le funzioni di istruzione pubblica e quelle riguardanti la gestione del territorio rappresentano, rispettivamente il 21% ed il 10,9% in termini di spesa corrente rispetto alla spesa corrente complessiva delle sei funzioni fondamentali delle Province delle Regioni a Statuto ordinario, come individuate dal menzionato D. Lgs. n. 216 del 2010.

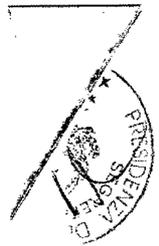
I servizi realizzati dalle Province nell'ambito delle predette funzioni sono posti a servizio di tutto l'Ente e degli Enti locali ricadenti nel territorio provinciale ed interessano, per la funzione riguardante la gestione del territorio, la viabilità nonché l'urbanistica e la programmazione territoriale, e per la funzione di istruzione pubblica, gli istituti di istruzione secondaria, gli istituti gestiti direttamente dalla Provincia nonché la formazione professionale ed altri servizi inerenti l'istruzione.

Ai fini della definizione dei relativi fabbisogni standard, sono stati somministrati appositi questionari (rispettivamente denominati FP02U per la funzione di istruzione pubblica ed FP04U per quella riguardante la gestione del territorio), cui hanno risposto tutte le 86 Province delle Regioni a Statuto ordinario interessate dalla rilevazione.

Inoltre, sono state individuate delle variabili in grado di valutare gli aspetti socio-economico necessari a catturare le preferenze/necessità locali circa la domanda di servizi pubblici (variabili di contesto relative alla domanda) e delle variabili in grado di cogliere le caratteristiche ambientali che influiscono sulla produttività totale dei fattori e che modificano, a parità di domanda, il costo di fornitura del servizio (variabili di contesto relative all'offerta).

In particolare, sono state utilizzate variabili di contesto desumibili da fonti ufficiali, variabili di contesto desumibili dai questionari somministrati alle Province, il livello dei prezzi dei fattori produttivi (con precipuo riferimento al livello delle locazioni immobiliari ad uso ufficio, alla spesa media del personale per addetto, al livello delle retribuzioni del settore privato), nonché variabili relative a fattori esogeni di carico.





Per quanto concerne i modelli organizzativi adottati, è emerso che, per entrambe le funzioni, 9 Province fanno elevato ricorso a forme di esternalizzazione per l'erogazione dei servizi, laddove 77 Province presentano un basso ricorso a forme di esternalizzazione.

Per la determinazione della "Funzione dei Fabbisogni Standard", si è ricorso alla tecnica statistica della regressione lineare multipla, individuando la relazione tra la spesa corrente procapite (variabile dipendente) e l'insieme delle variabili indipendenti precedentemente indicate (variabili di contesto relative alla domanda; variabili di contesto relative all'offerta; livello dei prezzi dei fattori produttivi; tipologia di servizio offerto; fattori esogeni di carico). Nel modello di stima della "Funzione dei Fabbisogni Standard" la spesa corrente è stata rapportata alla popolazione residente al 31 dicembre 2010.

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 funzioni di istruzione pubblica e di gestione del territorio delle Province.

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 2 luglio 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.

Come noto, infatti, è in corso di esame il disegno di legge costituzionale recante "Disposizioni per il superamento del bicameralismo paritario, la riduzione del numero dei parlamentari, il contenimento dei costi di funzionamento delle istituzioni, la soppressione del CNEL e la revisione del Titolo V della parte seconda della Costituzione" (A.S. 1429), il quale prevede, per quanto di interesse, l'eliminazione delle province dal novero degli enti di cui si compone la Repubblica (cfr. artt. 24 e ss. dell'A.S. 1429).

Peraltro, la soppressione delle Province non produrrebbe alcun riflesso sul processo di standardizzazione dei fabbisogni relativi alle funzioni fondamentali degli enti locali: infatti, l'eliminazione del soggetto istituzionale non comporta anche la rimozione delle funzioni da questi esercitate.

In altri termini, anche laddove venissero soppresse le Province, rimarrebbero le funzioni da queste esercitate, le quali, semmai, dovrebbero essere redistribuite e trasferite ad altro livello di governo.

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: 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 ciascuna Provincia delle Regioni a Statuto ordinario relativi alle funzioni di istruzione pubblica ed alle funzioni riguardanti la gestione del territorio, allegati al medesimo decreto, di seguito indicati:

- a) Nota metodologica recante determinazione dei fabbisogni standard per le Province – FP02U – Funzioni di istruzione pubblica, e relativi allegati;
- b) Nota metodologica recante determinazione dei fabbisogni standard per le Province – FP04U – Funzioni riguardanti la gestione del territorio, e relativi allegati.

L'articolo 2 statuisce che le Province 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.





Presidenza del Consiglio dei Ministri

copia conforme

Ami

RELAZIONE TECNICA

Provvedimento: schema di decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri recante adozione delle note metodologiche e i fabbisogni standard per ciascuna provincia relativi alle funzioni di istruzione e gestione del territorio, 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, prevede l'adozione delle note metodologiche relative alle procedure di calcolo dei fabbisogni standard relativi alle funzioni generali di istruzione e gestione del territorio esercitate dalle province.

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 sperimentale di riequilibrio, 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.

La validità della presente relazione tecnica, effettuata ai sensi e per gli effetti dell'art. 1, comma 3, della Legge 31 dicembre 2008, n. 196, ha scadenza:

7 OTT. 2013



[Handwritten signature]

IN DATA

PER

[Handwritten signature]