



Presidenza del Consiglio dei Ministri

Conferenza Stato-città ed autonomie locali

Seduta del 9 febbraio 2017

Schema di DPCM recante la nota metodologica e i coefficienti di riparto dei fabbisogni standard delle Province e delle Città Metropolitane.

LA CONFERENZA STATO-CITTA' ED AUTONOMIE LOCALI

VISTO l'articolo 6, comma 1 del decreto legislativo 26 novembre 2010, n. 216, come sostituito dall'articolo 1, comma 32 della legge 28 dicembre 2015, n. 208, il quale prevede, tra l'altro, che con uno o più decreti del Presidente del Consiglio dei Ministri, previa deliberazione del Consiglio dei Ministri e sentita la Conferenza Stato-città ed autonomie locali, siano adottati, anche separatamente la nota metodologica relativa alla procedura di calcolo e il fabbisogno standard per ciascun Comune e Provincia;

VISTA la nota del 17 gennaio 2017 con la quale la Presidenza del Consiglio dei Ministri ha trasmesso lo schema di DPCM recante la nota metodologica e i coefficienti di riparto dei fabbisogni standard delle Province e delle Città Metropolitane, ai sensi del citato comma 1 dell'articolo 6 del decreto legislativo n. 216 del 2010, approvato, in via preliminare, nella seduta del Consiglio dei Ministri del 14 gennaio 2017;

TENUTO CONTO che nella riunione tecnica del 25 gennaio 2017, l'ANCI e l'UPI hanno espresso assenso tecnico sul suddetto schema di DPCM osservando, tuttavia, che la nota metodologica, allegata allo schema di DPCM, non è pienamente conforme all'attuale assetto istituzionale degli enti interessati e, soprattutto, che assume a parametro la spesa storica nel 2012 senza tener conto delle forti riduzioni previste da successive disposizioni legislative;

TENUTO CONTO che l'ANCI ha, inoltre, osservato che lo schema di DPCM non considera adeguatamente le funzioni aggiuntive assegnate alle Città Metropolitane;

VISTO che il Ministero dell'economia e delle finanze - come comunicato nella citata riunione tecnica del 17 gennaio 2017 - ha trasmesso, in data 25 gennaio 2017, la nota metodologica allegata al DPCM, correggendo un refuso nella tabella a pagina 29;



Presidenza del Consiglio dei Ministri

Conferenza Stato-città ed autonomie locali

RILEVATO che nell'odierna seduta della Conferenza Stato-città ed autonomie locali, l'ANCI ha espresso parere favorevole, pur osservando, in particolare, che è necessario procedere ad una valutazione più adeguata delle nuove funzioni attribuite alle Città Metropolitane;

RILEVATO che l'UPI ha espresso parere favorevole pur osservando, in particolare, che lo schema di DPCM non è pienamente coerente con l'attuale situazione finanziaria delle Province ed ha consegnato un documento (All. 1) con il quale chiede al Governo un impegno concreto ad avviare una riflessione sui costi standard per le funzioni fondamentali delle Province dopo il processo di riordino istituzionale, svincolato dalla logica della spesa storica, al fine di dare indicazioni precise sulle effettive necessità finanziarie delle Province;

RILEVATO, pertanto, che le Autonomie locali hanno espresso parere favorevole;

ESPRIME PARERE FAVOREVOLE

ai sensi dell'articolo 6, comma 1 del decreto legislativo 26 novembre 2010, n. 216, sullo schema di DPCM recante la nota metodologica e i coefficienti di riparto dei fabbisogni standard delle Province e delle Città Metropolitane (All. 2).

Il Segretario

Marcella Castronovo

Marcella Castronovo



Il Ministro dell'Interno

Sen. Marco Minniti

Marco Minniti



Presidenza del Consiglio dei Ministri
CSC 0000420 A-4.23.2.21
del 09/02/2017



Unione Province d'Italia



UPI

Nota UPI su

SCHEMA DPCM

**RECANTE NOTA METODOLOGICA E COEFFICIENTI DI
RIPARTO DEI FABBISOGNI STANDARD DELLE PROVINCE E
DELLE CITTA' METROPOLITANE**

Conferenza Stato Città Autonomie locali

9 febbraio 2017

Premessa

Il parere della Conferenza Stato Città rappresenta l'ultimo passaggio formale per l'approvazione della metodologia dei fabbisogni standard, fabbisogni che originano da molto lontano, esattamente dalla fase di implementazione del federalismo fiscale definito dalla legge delega n. 42/09 e nei termini contenuti nel decreto legislativo n. 216/10.

Criticità

Proprio partendo dalle finalità e dagli obiettivi originari dei fabbisogni standard, l'UPI ritiene necessario rappresentare alcune evidenti criticità.

- 1) La fase storica nella quale i fabbisogni standard sono stati concepiti **era la fase del federalismo fiscale, quello della legge delega n. 42/09 che aveva l'obiettivo di realizzare compiutamente l'articolo 119 della Costituzione**, che sancisce ancora oggi – per tutti i livelli di governo locale – autonomia di entrata e di spesa ed entrate proprie correlate all'esercizio delle funzioni loro attribuite. Era peraltro una fase storica in cui le funzioni fondamentali erano chiaramente individuate da norme statali, ed era previsto un fondo sperimentale di riequilibrio (sperimentale perché doveva durare solo due anni dal 2012 al 2014) per ripartire le somme derivanti dai diversi tributi e trasferimenti erariali prima incassati dalle province.
- 2) **Con l'entrata in vigore della legge n. 56/14 e l'entrata a regime dei "tagli" previsti dal comma 418, art. 1 della legge 190/14 (3 miliardi dal 2017 in poi, che si aggiungono ai 510 milioni di cui alla spending dl 66/14) lo scenario è stato profondamente modificato:**
 - Le province vedono azzerato il fondo sperimentale di riequilibrio, che diventa addirittura un fondo negativo, a vantaggio per lo Stato per quasi 250 milioni;
 - Le funzioni fondamentali vengono ridefinite dalla legge Delrio: a parte l'edilizia scolastica e la rete viaria, vengono elencate tutta una serie di funzioni (pianificazione territoriale e valorizzazione dell'ambiente, raccolta ed elaborazione dati, controllo dei fenomeni discriminatori, ecc) dai contorni poco chiari, privi di raccordo con altre discipline nazionali (come ad esempio il codice ambientale, la legge quadro di protezione civile, ecc);
 - Si apre poi la stagione della fase di attuazione regionale che contribuisce ancor di più, se possibile, a frammentare il quadro dell'esercizio delle funzioni in materie importanti, prima tra tutte l'ambiente.
- 3) Il venir meno di un quadro istituzionale e finanziario idoneo all'attuazione della legge delega sul federalismo fiscale, **avrebbe dovuto far valutare l'opportunità di ridefinire, per via normativa, anche la metodologia dei fabbisogni standard**. Ma questo non è accaduto: a parte un raccordo tecnico-operativo di massima sulle funzioni oggetto di fabbisogno standard, si è continuato a lavorare prendendo a base la spesa storica 2012, riclassificata secondo i questionari somministrati agli enti fino ad inizio 2015. Nel particolare, inoltre, suscitano

perplexità alcune le variabili utilizzate per il calcolo del fabbisogno standard, sia con riferimento agli output (servizi svolti) per singole funzioni, sia con riferimento alle variabili indipendenti utilizzate (km di tpl per trasporti ad esempio, oppure il numero di organismi istituzionali per la funzione amm.ne generale) solo per citarne alcune. Questo nonostante l'immensa mole di dati che gli enti hanno fornito attraverso i questionari nel corso degli anni;

- 4) Sono anche mancati alcuni indicatori ed informazioni invece previsti dal dlgs 216/10 come ad esempio:
- l'individuazione dei modelli organizzativi e dei livelli quantitativi delle prestazioni, determinati sulla base di un sistema di indicatori in relazione a ciascuna funzione fondamentale,
 - il livello di infrastrutturazione del territorio,
 - la definizione di un sistema di indicatori, anche in riferimento ai diversi modelli organizzativi ed agli obiettivi definiti, significativi **per valutare l'adeguatezza dei servizi e consentire agli enti locali di migliorarli. (art.4 dlgs216/10)**

senza contare, da ultimo, **la totale assenza di qualsivoglia riferimento alla necessità di individuare fabbisogni standard anche gli investimenti e dunque prendendo a riferimento anche la spesa in conto capitale.**

Punti di forza

Pur con tutte le criticità sopra espresse, i fabbisogni standard **avrebbero potuto avere il pregio di "delimitare" una volta per tutte, la grandezza finanziaria necessaria per ogni singolo ente per l'esercizio delle c.d. funzioni fondamentali.**

Se fosse ancora esistente il fondo sperimentale di **riequilibrio i fabbisogni standard sarebbero potuti essere lo strumento quale originariamente si era immaginato, ovvero un parametro di perequazione di risorse a disposizione degli enti per l'esercizio delle funzioni fondamentali.**

In questa ottica i fabbisogni standard avrebbero certificato, già nel 2015, che la spending review sulle province delle Regioni a statuto ordinario **avrebbe dovuto essere limitata a 515 milioni circa, mentre invece il taglio operato è stato di oltre 650 milioni; addirittura nel 2016 il taglio complessivo che le province hanno subito è stato il doppio!**

Il risultato di questo agire è stata dunque l'impossibilità di erogare servizi, di mantenere territori, strade e scuole per oltre 700 milioni nell'anno 2016: l'esigenza di un taglio considerevole, ben oltre le reali possibilità degli enti, è stata prevalente rispetto all'esigenza di garantire, ai sensi dell'articolo 119 Cost, entrate proprie idonee all'esercizio delle funzioni fondamentali assegnate alle province con legge statale.

Conclusioni e proposta

I fabbisogni standard realizzati ai sensi del dlgs 216/10 che – si ricorda- è un decreto legislativo attuativo della legge delega sul federalismo fiscale n. 42/09, sono costruiti per una finalità (riparto del fondo sperimentale di riequilibrio) che ora non può più essere perseguita, poiché non c'è più un fondo da ripartire; sono impostati secondo una logica di spesa storica sostenuta, e nulla ci dicono sul costo standard effettivo per l'esercizio di una funzione fondamentale.

Sarebbe ora utile immaginare un percorso che abbandoni il criterio della spesa storica, per arrivare a definire il plafond necessario per un livello minimo di esercizio per ciascuna funzione, una sorta di LEP, che possa darci una indicazione chiara di quanto costa l'erogazione di un determinato servizio (ad esempio la manutenzione di un km di rete viaria con specifiche caratteristiche strutturali soggetto ad un transito veicolare di un certo livello, oppure il riscaldamento di un'aula scolastica in una determinata fascia climatica in un edificio di oltre 60 anni in zona sismica, ecc)

A queste domande gli attuali fabbisogni standard non rispondono, perché sostanzialmente si limitano a fotografare - all'interno di un plafond complessivo di spesa sostenuto -, le dinamiche di spesa dei singoli enti per le singole funzioni.

L'UPI in queste sede chiede al Governo un impegno concreto ad avviare una riflessione sui costi standard per le funzioni fondamentali delle Province, a valle del processo di riordino istituzionale, svincolato dalla logica della spesa storica e che possa dare indicazioni precise sulle effettive grandezze finanziarie necessarie ad un livello di governo locale che eroga servizi, evitando di perseguire, attraverso aggiornamenti triennali, una logica metodologica profondamente inadeguata al contesto finanziario e istituzionale attuale.



Il Presidente del Consiglio dei Ministri

VISTA la legge 23 agosto 1988, n. 400, 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'art. 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;

VISTA la lett. b) dell'articolo 5 del citato decreto legislativo n. 216 del 2010 che prevede che la 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;

VISTA la lett. e) dello stesso articolo 5 del decreto legislativo n. 216 del 2010, come modificata dall'articolo 1, comma 31, della legge 28 dicembre 2015, n. 208, che prevede che le elaborazioni relative alla determinazione dei fabbisogni standard di cui alla lettera b) sono sottoposte alla Commissione tecnica per i fabbisogni standard, anche separatamente, per l'approvazione;

VISTO il verbale della Commissione tecnica per i fabbisogni standard n. 6 del 3 maggio 2016, di approvazione della "Nota metodologica dei fabbisogni standard per le province e le città metropolitane";

VISTO l'articolo 6 del ripetuto decreto legislativo n. 216 del 2010 che dispone che con uno o più decreti del Presidente del Consiglio dei ministri, previa deliberazione del Consiglio dei ministri e sentita la Conferenza Stato-città ed autonomie locali, sono adottati, anche separatamente, la nota metodologica relativa alla procedura di calcolo dei fabbisogni standard e il fabbisogno standard per ciascun comune o provincia, 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;

VISTO, altresì, il medesimo articolo 6 del decreto legislativo n. 216 del 2010 che, nel caso di adozione della nota metodologica relativa alla procedura di calcolo,

prevede che decorsi quindici giorni dalla trasmissione alla Conferenza, lo schema è comunque trasmesso alle Camere ai fini dell'espressione del parere da parte della Commissione parlamentare per l'attuazione del federalismo fiscale e da parte delle Commissioni parlamentari competenti per le conseguenze di carattere finanziario;

VISTA la legge n. 56 del 2014 che ridefinisce, tra l'altro, il perimetro delle funzioni fondamentali che le Province e le Città Metropolitane sono tenute a svolgere;

VISTA la documentazione recante la nota metodologica e i coefficienti di riparto dei fabbisogni standard relativi alle province e alle città metropolitane, trasmessa da Sose - Soluzioni per il sistema economico S.p.A. al Dipartimento della Ragioneria a Generale dello Stato e al Dipartimento delle Finanze del Ministero dell'Economia e delle Finanze con nota n. 92/2016 del 6 maggio 2016;

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 art. 1, comma 3, del decreto legislativo n. 216 del 2010;

VISTA la deliberazione del Consiglio dei ministri, adottata nella riunione del 14 gennaio 2017;

SENTITA la Conferenza Stato-città ed autonomie locali ai sensi del richiamato articolo 6, comma 1, del decreto legislativo n. 216 del 2010 nella seduta del

VISTI i pareri della Commissione parlamentare per l'attuazione del federalismo fiscale e delle Commissioni parlamentari competenti per le conseguenze di carattere finanziario;

VISTA la deliberazione definitiva del Consiglio dei ministri, adottata nella riunione del

DECRETA:

Art.1

1. Sono adottati la nota metodologica relativa alla procedura di calcolo per la determinazione dei fabbisogni standard ed i coefficienti di riparto dei fabbisogni standard, di cui al documento allegato, per ciascuna Provincia e Città metropolitana, per le funzioni fondamentali di seguito indicate:
 - a) Istruzione: programmazione provinciale della rete scolastica nel rispetto della programmazione regionale e la gestione dell'edilizia scolastica;

- b) Territorio: costruzione e gestione delle strade provinciali e la regolazione della circolazione stradale ad esse inerente;
- c) Ambiente: pianificazione territoriale provinciale di coordinamento, nonché la tutela e la valorizzazione dell'ambiente;
- d) Trasporti: pianificazione dei servizi di trasporto in ambito provinciale, autorizzazione e controllo in materia di trasporto privato, in coerenza con la programmazione regionale;
- e) Funzioni generali parte fondamentale: raccolta ed elaborazione di dati, assistenza tecnico-amministrativa agli enti locali.

Art. 2

1. Le Province e le Città Metropolitane danno adeguata pubblicità al presente decreto sul proprio sito istituzionale, nonché attraverso le ulteriori forme di comunicazione del proprio bilancio.

Il presente decreto sarà trasmesso ai competenti organi per il controllo e pubblicato nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica italiana.

Roma,

Il Presidente del Consiglio dei Ministri

Relazione illustrativa

Con il provvedimento in esame, si provvede alla predisposizione della nota metodologica relativa alla procedura di calcolo per la determinazione dei fabbisogni standard, ed i coefficienti di riparto dei fabbisogni standard per ciascuna Provincia e Città Metropolitana ai sensi dell'articolo 6 del decreto legislativo 26 novembre 2010, n. 216.

In particolare, i coefficienti, approvati dalla Commissione tecnica per i fabbisogni standard nella seduta del 3 maggio 2016 riguardano le funzioni fondamentali come ridefinite dalla legge n. 56 del 2014. Le funzioni fondamentali sono: istruzione, territorio, ambiente, trasporti e funzioni generali parte fondamentale.

Relazione tecnica

Il decreto in esame non determina effetti finanziari per la finanza pubblica, in quanto meramente finalizzato alla definizione della metodologia di determinazione dei fabbisogni standard, nonché alla conseguente definizione dei coefficienti di riparto dei fabbisogni standard delle funzioni fondamentali delle province e città metropolitane. In particolare, per ogni provincia e città metropolitana, il coefficiente di riparto complessivo è stato ottenuto dalla media ponderata dei coefficienti di riparto di ogni singolo servizio. I pesi corrispondono all'incidenza del fabbisogno standard teorico totale di ogni servizio, ottenuto dal valore atteso totale aggiornato di ogni servizio, rispetto alla somma dei valori attesi totali di tutti i servizi.

COMMISSIONE TECNICA PER I FABBISOGNI STANDARD

VERBALE N. 6

Il giorno 3 del mese di maggio dell'anno 2016 alle ore 9,40 presso la sala del Parlamentino del Ministero dell'Economia e delle Finanze, si è riunita la Commissione Tecnica per i fabbisogni standard di cui al d.lgs.n. 216/2010, istituita con decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri del 23 febbraio 2016.

Sono presenti i seguenti membri effettivi della Commissione Tecnica: Prof. Luigi Marattin (Presidente, designato dal Presidente del Consiglio dei Ministri) cons. Luigi Fiorentino (PCM), dott. Rocco Aprile, dott.ssa Maria Teresa Monteduro e dott. Salvatore Bilardo (MEF) e dott. Giancarlo Verde (Ministero dell'interno) Sono presenti i seguenti membri supplenti: dott.ssa Minzyuk Larisa (IFEL) e dott. Gian Paolo Oneto (ISTAT). Sono altresì presenti i seguenti esperti esterni: dott. dott. Marco Stradiotto, dott. Francesco Porcelli, dott.ssa Cristina Equizzi, dott.ssa Carolina Raiola e dott.ssa Claudia Settini (SOSE) e dott. Cesare Vignocchi (IFEL). Sono presenti inoltre la dott.ssa Sonia Caffù, il dott. Costanzo D'Ascenzo, e la dott.ssa Anna Maria Ustino (MEF).

Aprè la seduta il Presidente della Commissione tecnica, prof. Marattin, ricordando che nell'ultima riunione del 26 aprile, era stata concordata la proroga di una settimana per la decisione finale sulla metodologia, in quanto alcuni membri della Commissione ed in particolare i rappresentanti ANCI avevano rappresentato la necessità di ulteriori riflessioni e approfondimenti con riferimento alla scelta degli stimatori da utilizzare.

Il prof. Marattin passa, pertanto, la parola al dott. Porcelli per una brevissima illustrazione delle modifiche apportate alla nota metodologica, che è stata leggermente modificata introducendo maggiori specifiche sulle tecniche di stima.

Il dott. Porcelli inizia il suo intervento ringraziando la squadra formata dai colleghi SOSE che ha collaborato al progetto di revisione dei fabbisogni standard per i Comuni e della metodologia per le Province e Città metropolitane, passando, poi, ad illustrare le modifiche apportate alla nota metodologica. In merito, il dott. Porcelli fa presente che sono stati colti i suggerimenti della Commissione, introducendo il calcolo dei coefficienti di riparto con stime OLS, ritenute più robuste da alcuni membri della Commissione stessa, lasciando però in appendice la spesa benchmark con stimatore quantilico, da sottoporre alla Commissione parlamentare come proposta di miglioramento della metodologia. In merito, si è constatato che i diversi stimatori non producono effetti redistributivi diversi, per cui le modifiche della nota metodologica rilevano soprattutto da un punto di vista grafico, con una diversa numerazione dei paragrafi e con una risistemazione della parte relativa alle funzioni considerate non più fondamentali in base alla Legge 56/2014.

Il Presidente prof. Marattin chiede se vi sono commenti e, in assenza di osservazioni, mette ai voti la nota metodologica così aggiornata, che viene approvata all'unanimità dei presenti.

Dopo la votazione, il Presidente fa il punto della situazione dei lavori, osservando che si è ormai chiusa la fase relativa al compito per il quale la Commissione tecnica è stata istituita, ovvero l'aggiornamento dei fabbisogni di Comuni e della metodologia per le Province e Città metropolitane, riproponendo l'idea di una istituzionalizzazione della Commissione stessa per lavorare con maggiore attenzione e senza pressioni temporali sull'aggiornamento della metodologia, valutando la possibilità di

introdurre innovazioni ed eventualmente anche avanzare proposte di tipo normativo. A tal fine, il prof. Marattin propone di fissare due riunioni al mese, in linea di massima il primo e il terzo mercoledì di ogni mese, da dedicare rispettivamente ai Comuni e alle Province e Città metropolitane.

Il dott. Vignocchi conviene sulla proposta, affermando che è un metodo di lavoro che si può condividere.

La dott.ssa Minzyuk concorda a sua volta sulla proposta, chiedendo però che la documentazione e i relativi aggiornamenti sui quali lavorare vengano messi a disposizione della Commissione almeno due giorni prima della data stabilita per le riunioni, così da avere il tempo necessario per effettuare gli approfondimenti e le verifiche sui numeri e valutare, pertanto, con cognizione di causa le proposte.

Considerato che non vi sono ulteriori interventi e osservazioni da parte dei presenti, il prof. Marattin chiude la discussione e propone di fissare la data per la prossima riunione della Commissione tecnica al 3 giugno 2016, ore 9,30.

Alle ore 10,00 la seduta è tolta.