

ALLEGATO 2



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

Commissione Parlamentare per l'attuazione del federalismo fiscale

Roma, 27 ottobre 2010

### **Premessa**

La predisposizione del decreto legislativo attuativo della legge n.42 recante le disposizioni per l'individuazione dei fabbisogni standard, rappresenta il primo concreto passo in avanti per la effettiva realizzazione di un nuovo sistema fiscale in un'ottica federalista.

Il concetto di fabbisogno standard in particolare riferito alle funzioni fondamentali degli enti locali, rappresenta un caposaldo del federalismo fiscale, sul quale si innestano i conseguenti processi di autonomia tributaria e di perequazione.

Esso rappresenta una vera e propria sfida per le amministrazioni locali, che per la prima volta si troveranno – inevitabilmente - a confrontarsi rispetto ad un dimensionamento del fabbisogno finanziario delle loro funzioni, avviando così il percorso verso uno degli obiettivi riconosciuti come prioritari dalla legge delega e cioè la individuazione di un fabbisogno standard inteso come *“indicatore rispetto al quale comparare e valutare l'azione pubblica”*.

E ancor di più occorrerebbe, a monte, determinare gli obiettivi di servizio, alla stregua dei livelli essenziali delle prestazioni e di assistenza, proprio per dare maggiore coerenza al quadro di efficientamento del sistema pubblico locale che la legge n.42/09 ha in animo di costruire con il superamento della spesa storica e nel contempo per tutelare i territori più poveri e meno strutturati in termini di servizi secondo un processo di tipo bottom-up.

Gli obiettivi di servizio infatti - richiamati tra gli obiettivi e le finalità della legge delega -, dovrebbero accompagnare i fabbisogni standard e dunque essere direttamente chiamati in causa nella fase di elaborazione della metodologia, poiché sui fabbisogni standard, di fatto, si costruisce tutta la fiscalità locale e nazionale, in quanto verranno presi a riferimento per la perequazione e dunque per il finanziamento delle funzioni svolte dagli enti locali

L'UPI ha già espresso la propria posizione sullo schema di decreto attraverso l'intesa sancita in Conferenza Unificata lo scorso 29 luglio, e ancor più ha garantito la propria collaborazione e supporto operativo attraverso l'accordo,

siglato lo scorso 15 luglio in Conferenza Stato Città Autonomie locali, con il Governo e l'Anici, in materia di mutua collaborazione per la determinazione dei fabbisogni standard per il finanziamento delle funzioni fondamentali e dei relativi servizi di comuni, province e città metropolitane.

**Ritiene comunque necessario evidenziare i seguenti temi:**

- ♦ Si riconosce e si apprezza la gradualità che viene impressa al processo delineato nello schema di decreto legislativo: l'estrema delicatezza e innovazione dei contenuti impongono un percorso progressivo, ordinato e monitorato di convergenza, in grado anche, se necessario, di "correggere il tiro" attraverso processi di revisione successivi delle metodologie individuate per le diverse funzioni fondamentali. Tale delicatezza si esprime in particolare nella fondamentale funzione che i fabbisogni standard hanno nel processo di perequazione finanziaria e nella correlata esigenza di chiarezza del quadro delle risorse disponibili per gli enti locali per la programmazione pluriennale delle funzioni fondamentali.
  
- ♦ L'importante quantità dei dati che saranno raccolti ai fini della metodologia dovranno auspicabilmente trovare un luogo di sintesi, come la banca dati unitaria della pubblica amministrazione di cui all'art. 13 della legge n. 196/09, ciò sia per favorire una maggiore trasparenza e comprensibilità dell'azione pubblica, sia per semplificare il sistema dei flussi informativi, rendendolo anche disponibile per i vari livelli di governo.
  
- ♦ La definizione dei fabbisogni standard e la determinazione dei correlati costi standard richiede poi l'attuazione del processo di armonizzazione dei sistemi contabili fondato su principi generali e applicativi comuni

per i vari livelli di governo e per le amministrazioni pubbliche. Il contributo degli enti locali per questo fine può essere strategico per l'esperienza maturata in termini di principi e di standardizzazione degli schemi di bilancio e rendiconto.

- ♦ Occorre comunque approfondire ed analizzare il percorso metodologico, affinché sia possibile esprimere e definire in maniera scientificamente corretta il concetto di fabbisogno, che va peraltro applicato e determinato in livelli di governo e contesti differenti, quali ad esempio sono i Comuni dalle Province. Mentre i comuni offrono servizi di prossimità ai cittadini e dunque agevolmente possono riuscire a misurare le rispettive performance, le Province svolgono prettamente funzioni amministrative che invece non sono direttamente correlate a fenomeni misurabili secondo criteri pro-capite, ma si realizzano secondo la logica dell' "area vasta": tali diversità e specificità vanno tenute in debito conto. Ma ancor di più il regime di decentramento amministrativo fortemente operato in alcune realtà regionali, impone una particolare attenzione alle differenti competenze amministrative delle Province nei diversi ambiti regionali. La definizione di fabbisogno e la metodologia statistica per la determinazione sono dunque momenti molto delicati per l'avvio di un processo che possa rispondere alle finalità volute dal legislatore.

#### **Questioni da approfondire ai fini di una modifica dell' articolato**

- ♦ Resta aperto un aspetto che l'UPI ritiene fondamentale e quasi dirimente, e cioè la necessità di prendere in adeguata considerazione anche la spesa in conto capitale nella metodologia che porterà alla individuazione dei fabbisogni standard. Lo schema di decreto legislativo traslascia completamente questo aspetto ma l'UPI sottolinea, ancora una volta che ipotizzare un fabbisogno standard per l'edilizia scolastica ovvero per la rete viaria, che non tenga conto degli investimenti

necessari per la manutenzione straordinaria e la messa in sicurezza delle aule scolastiche o delle strade dei nostri territori, significa svuotare di significato il concetto stesso di fabbisogno.

Gli investimenti rappresentano una parte fondamentale dell'attività delle Province e non si può pensare di eludere questo aspetto nel calcolo di un fabbisogno standard per qualsivoglia tipologia di ente locale.

Il decreto legislativo dovrà dunque prevedere e farsi carico, tra le diverse componenti informative che serviranno alla individuazione del fabbisogno standard, anche delle spese in conto capitale sostenute dagli enti, altrimenti il *valore* che ne deriverà rischia di compromettere il valore ed il significato stesso del fabbisogno standard che qui invece si vuole valorizzare.

L'informazione sugli investimenti, al di là di come successivamente si intenderà por mano al meccanismo di finanziamento, non può dunque non essere rilevata in questa importante occasione.

- ♦ Infine lo schema di decreto legislativo non offre margini di chiarezza per quanto concerne l'individuazione dei fabbisogni standard negli enti locali delle Regioni a Statuto speciale. Una mancata espressa previsione in tal senso lascia ipotizzare che i dati verranno acquisiti anche da queste realtà, ma occorre che vi sia certezza in questo senso.

L'UPI ha sempre sostenuto che l'applicazione del federalismo fiscale non deve essere preclusa per le Province delle Regioni a Statuto speciale, ma anzi ritiene questa occasione non solo irripetibile ma anche irrinunciabile se si vuole avviare un concreto processo di efficientamento del sistema provincia nel suo complesso inteso. La legge 42/09 non esclude in nessuna parte l'applicazione delle sue disposizioni ai Comuni e alle Province delle Regioni a statuto speciale.

L'eventuale competenza ordinamentale riconosciuta agli statuti speciali non può essere esercitata in contrasto con le disposizioni in materia di federalismo fiscale così come prevedono le norme costituzionali, dal momento che si tratta di una legge di grande riforma che, in base alla Costituzione e agli statuti speciali, deve trovare attuazione su tutto il territorio nazionale, compreso quello delle regioni ad autonomia differenziata.