

V Commissione permanente (Bilancio, tesoro e programmazione)

Martedì 9 novembre 2010

Schema di decreto legislativo recante disposizioni in materia di fabbisogni standard di comuni, città metropolitane e province, ai sensi della legge 5 maggio 2009, n. 42. Atto n. 240.

PROPOSTA DI PARERE PREDISPOSTA DAL RELATORE

«La V Commissione bilancio, tesoro e programmazione, esaminato lo schema di decreto legislativo recante disposizioni in materia di fabbisogni standard di comuni, città metropolitane e province, ai sensi della legge 5 maggio 2009, n. 42 (atto n. 240), premesso che:

il processo di determinazione dei fabbisogni standard delle amministrazioni locali costituisce un passaggio fondamentale nel percorso di attuazione del federalismo fiscale, che potrà consentire, ai sensi dell'articolo 2, comma 2, lettera *f*), della legge n. 42 del 2009, di valorizzare i canoni dell'efficienza e dell'efficacia, attraverso l'individuazione di un sistema di indicatori significativi per valutare l'adeguatezza dei servizi e consentire agli enti locali di migliorarli a vantaggio di cittadini ed imprese;

in tale processo, particolare riguardo deve essere posto nella individuazione degli obiettivi di servizio cui devono tendere le amministrazioni locali nell'esercizio delle funzioni riconducibili ai livelli essenziali delle prestazioni o alle funzioni fondamentali loro assegnate;

a tal fine, fermo restando che, fino a nuova determinazione dei livelli essenziali in virtù della legge statale, dovranno essere considerati livelli essenziali quelli già fissati in base alla legislazione statale vigente, appare opportuno ribadire che è nell'ambito del sistema delle decisioni di bilancio delineato dalla legge di contabilità e finanza pubblica n. 196 del 2009 che dovranno essere definite le norme di coordinamento dinamico della finanza pubblica volte a realizzare l'obiettivo della convergenza dei costi e dei fabbisogni standard dei vari livelli di governo, nonché il percorso di convergenza degli obiettivi di servizio ai livelli essenziali delle prestazioni e alle predette funzioni fondamentali; analogamente, in un'ottica di piena attuazione del federalismo fiscale, appare opportuno procedere sollecitamente, ai sensi dell'articolo 5 della legge n. 42 del 2009, alla istituzione della Conferenza permanente per il coordinamento della finanza pubblica, cui dovrebbe essere riservato, tra gli altri, il compito di effettuare il monitoraggio degli obiettivi di servizio;

rilevata, in via preliminare, la necessità di salvaguardare gli equilibri complessivi di bilancio, precisando, ai sensi dell'articolo 21, comma 1, lettera *d*) della legge n. 42 del 2009, che, 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;

valutato positivamente l'innovativo approccio seguito per la definizione del procedimento di determinazione dei fabbisogni standard, ed in particolare la scelta di affidare alla Società per gli studi di settore-Sose s.p.a, con la collaborazione di altri soggetti qualificati, le connesse attività tecniche di carattere metodologico e statistico, nonché quella di prevedere un coinvolgimento ed una partecipazione diretta degli enti interessati al procedimento anche attraverso la compilazione di appositi questionari, che possono peraltro risultare funzionali nella prospettiva di una riclassificazione ed integrazione delle informazioni contenute nei certificati contabili;

considerata l'opportunità, anche alla luce dei criteri di delega di cui all'articolo 2, comma 2, lettera *f*), della legge n. 42, di definire con maggiore dettaglio le previsioni recate dall'articolo 3 in tema di metodologia per la determinazione dei fabbisogni standard, introducendo anche un riferimento all'esigenza di tenere conto in tale ambito delle specificità legate ai recuperi di efficienza ottenuti

attraverso le unioni di comuni, nonché precisando che il fabbisogno standard può essere determinato con riferimento a ciascuna funzione fondamentale, a singoli servizi o ad aggregati di servizi, in relazione alla natura delle singole funzioni fondamentali;

considerata altresì l'opportunità, allo scopo di una più puntuale determinazione della metodologia disciplinata dall'articolo 3, di prevedere che l'individuazione del modello di stima di fabbisogni sia effettuata sulla base di criteri di rappresentatività attraverso la sperimentazione di diverse tecniche statistiche, nonché, conseguentemente, l'esigenza di prevedere che la Società per gli studi di settore-Sose s.p.a possa avvalersi, per l'assolvimento dei compiti ad essa affidati ai sensi dell'articolo 4, comma 1, lettere *a*), *b*) e *c*), della collaborazione dell'ISTAT quale organo tecnico dotato di banche dati territoriali non solo sui conti economici, ma anche sugli obiettivi di servizio;

rilevato che l'articolazione della fase transitoria dovrebbe fondarsi sulla concreta determinazione dei fabbisogni standard e che tale determinazione dovrebbe riguardare l'anno successivo a quello in cui è compiuta, ferma restando la graduale entrata a regime nel triennio successivo prevista dallo schema in esame;

sottolineata, infine, l'esigenza di rispettare lo spirito della legge n. 42 del 2009 - che valorizza il ruolo del Parlamento, delineando un percorso di attuazione del federalismo fiscale segnato da peculiari passaggi parlamentari dei relativi provvedimenti di attuazione - prevedendo a tal fine che lo schema di D.P.C.M. recante la concreta determinazione del fabbisogno standard per ciascun comune e provincia sia trasmesso alla Conferenza Stato-città e autonomie locali e alle Camere, per l'espressione del parere da parte della Commissione parlamentare per l'attuazione del federalismo fiscale e delle Commissioni parlamentari competenti per le conseguenze di carattere finanziario, prevedendo altresì che qualora il Governo non intenda conformarsi ai pareri parlamentari, esso sia tenuto a trasmettere alle Camere una relazione per spiegarne le ragioni; al fine di consentire al Parlamento una compiuta istruttoria ai fini dell'espressione del parere, lo schema di D.P.C.M. recante la nota metodologica relativa alla procedura di calcolo ed i relativi fabbisogni standard per ciascun ente locale dovrebbe inoltre essere corredato da una relazione del Ministro dell'economia e delle finanze che ne evidenzia gli effetti finanziari;

esprime

PARERE FAVOREVOLE

con le seguenti condizioni:

- 1) all'articolo 1, comma 2, le parole «eventualmente da esse implicate» siano sostituite dalle seguenti «, fermo restando che, ai sensi dell'articolo 21, comma 1, lettera *d*), della legge 5 maggio 2009, n. 42, ai fini del finanziamento integrale, il complesso delle maggiori entrate devolute e dei fondi perequativi non può eccedere l'entità dei trasferimenti soppressi. Fino a nuova determinazione dei livelli essenziali in virtù della legge statale, sono livelli essenziali quelli già fissati in base alla legislazione statale vigente»;
- 2) dopo l'articolo 1 sia aggiunto il seguente articolo «Art. 1-bis. (*Obiettivi di servizio*). 1. Conformemente a quanto previsto dalla legge 5 maggio 2009, n. 42, il Governo, nell'ambito del disegno di legge di stabilità ovvero con apposito disegno di legge collegato alla manovra di finanza pubblica, in coerenza con gli obiettivi e gli interventi appositamente individuati da parte della decisione di finanza pubblica, previo confronto e valutazione congiunta in sede di Conferenza unificata, propone norme di coordinamento dinamico della finanza pubblica volte a realizzare l'obiettivo della convergenza dei costi e dei fabbisogni standard dei vari livelli di governo nonché un percorso di convergenza degli obiettivi di servizio ai livelli essenziali delle prestazioni e alle funzioni fondamentali di cui all'articolo 117, secondo comma, lettere *m*) e *p*), della Costituzione. Il monitoraggio degli obiettivi di servizio è effettuato in sede di Conferenza permanente per il coordinamento della finanza pubblica, da istituire ai sensi dell'articolo 5 della legge n. 42 del 2009. 1-bis. Ai fini di cui al comma 1, il Governo tiene conto delle informazioni e dei dati raccolti, ai

sensi dell'articolo 3, sulle funzioni fondamentali effettivamente esercitate e i servizi resi o non resi, in tutto o in parte, da ciascun ente locale. Tiene altresì conto dell'incrocio tra i dati relativi alla classificazione funzionale delle spese e quelli relativi alla classificazione economica.

2. Gli obiettivi di servizio sono stabiliti in modo da garantire il rispetto della tempistica di cui ai commi 3 e 4.

3. L'anno 2012 è individuato quale anno di avvio della fase transitoria comportante il superamento del criterio della spesa storica.

4. La fase transitoria si struttura secondo la seguente modalità e tempistica:

a) nel 2011 verranno determinati i fabbisogni *standard*, che entreranno in vigore nel 2012, riguardo ad almeno un terzo delle funzioni fondamentali di cui all'articolo 2, comma 1, lettere a) e b), del presente decreto, con un processo di gradualità diretto a garantire l'entrata a regime nell'arco del triennio successivo;

b) nel 2012 verranno determinati i fabbisogni *standard*, che entreranno in vigore nel 2013, riguardo ad almeno due terzi delle funzioni fondamentali di cui all'articolo 2, comma 1, lettere a) e b), del presente decreto, con un processo di gradualità diretto a garantire l'entrata a regime nell'arco del triennio successivo;

c) nel 2013 verranno determinati i fabbisogni *standard*, che entreranno in vigore nel 2014, riguardo a tutte le funzioni fondamentali di cui all'articolo 2, comma 1, lettere a) e b), del presente decreto, con un processo di gradualità diretto a garantire l'entrata a regime nell'arco del triennio successivo.»;

3) All'articolo 2, comma 1, lettera a), punto 1), e lettera b), punto 1), siano aggiunte, in fine, le parole «, nella misura complessiva del 70 per cento delle spese come certificate dall'ultimo conto del bilancio disponibile alla data di entrata in vigore della legge 5 maggio 2009, n. 42»;

4) All'articolo 3, comma 1, prima della lettera a) sia inserita la seguente lettera «0a) l'identificazione delle informazioni e dei dati di natura strutturale e contabile necessari, acquisiti sia da banche dati ufficiali esistenti sia tramite rilevazione diretta con appositi questionari da inviare ai Comuni e alle Province, anche ai fini di una riclassificazione o integrazione delle informazioni contenute nei certificati contabili;»;

5) All'articolo 3, comma 1, alla lettera a), dopo le parole «modelli organizzativi» siano aggiunte le seguenti «e dei livelli quantitativi delle prestazioni, determinati sulla base di un sistema di indicatori» e dopo le parole «in relazione» siano inserite le seguenti «a ciascuna»;

6) All'articolo 3, comma 1, la lettera c), sia sostituita dalla seguente «c) l'individuazione di un modello di stima dei fabbisogni *standard* sulla base di criteri di rappresentatività attraverso la sperimentazione di diverse tecniche statistiche;»;

7) All'articolo 3, comma 1, dopo la lettera c), sia aggiunta la seguente: «c-bis) 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.

8) All'articolo 3, dopo il comma 1, siano aggiunti, in fine, i seguenti commi «2. Il fabbisogno *standard* può essere determinato con riferimento a ciascuna funzione fondamentale, ad un singolo servizio o ad aggregati di servizi, in relazione alla natura delle singole funzioni fondamentali e tenendo presenti le esclusioni previste dalla legge 5 maggio 2009, n. 42.

3. La metodologia dovrà tener conto delle specificità legate ai recuperi di efficienza ottenuti attraverso le unioni di Comuni, ovvero le altre forme di esercizio di funzioni in forma associata.

4. Il fabbisogno *standard* è fissato anche con riferimento ai livelli di servizio determinati in base agli indicatori di cui al comma 1, lettera c-bis).»

9) All'articolo 4, comma 1, lettera a), dopo le parole «Società per gli studi di settore-Sose s.p.a» siano inserite le seguenti «, la cui attività, ai fini del presente decreto, ha carattere esclusivamente tecnico,»;

10) All'articolo 4, comma 1, lettera a), dopo le parole «singoli Comuni e Province,» siano inserite le seguenti «conformemente a quanto previsto dall'articolo 13, comma 1, lettera d), della legge 5 maggio 2009, n. 42,»;

- 11) All'articolo 4, comma 1, lettera *a*), dopo le parole «utilizzando i dati di spesa storica» siano inserite le seguenti «tenendo conto dei gruppi omogenei»;
- 12) All'articolo 4, comma 1, lettera *a*), dopo le parole «con particolare riferimento» inserire le seguenti «al livello di infrastrutturazione del territorio, ai sensi di quanto previsto dagli articoli 21 e 22 della legge 25 maggio 2009, n. 42»;
- 13) All'articolo 4, comma 1, lettera *d*), secondo periodo, dopo le parole «processo di attuazione dei fabbisogni *standard*» siano aggiunte le seguenti «; propone correzioni e modifiche alla procedura di attuazione dei fabbisogni *standard*»;
- 14) All'articolo 4, comma 1, lettera *d*), siano aggiunte, in fine, le seguenti parole «la Società per gli studi di settore-Sose s.p.a. può avvalersi altresì della collaborazione dell'ISTAT per i compiti di cui alle lettere *a*), *b*) e *c*) del presente articolo»;
- 15) All'articolo 4, comma 1, sostituire la lettera *e*) con la seguente «*e*) le metodologie predisposte ai sensi della lettera *a*) sono sottoposte, per l'approvazione, alla Commissione tecnica paritetica per l'attuazione del federalismo fiscale ovvero, dopo la sua istituzione, alla Conferenza permanente per il coordinamento della finanza pubblica; in assenza di osservazioni, le metodologie si intendono approvate decorsi quindici giorni dal loro ricevimento. La Commissione tecnica paritetica per l'attuazione del federalismo fiscale ovvero, dopo la sua istituzione, la Conferenza permanente per il coordinamento della finanza pubblica segue altresì il monitoraggio della fase applicativa e l'aggiornamento delle elaborazioni di cui alla lettera *b*). I risultati predisposti con le metodologie di elaborazione di cui alle lettere precedenti sono trasmessi dalla Società per gli studi di settore-Sose s.p.a. ai Dipartimenti delle finanze e, successivamente, della Ragioneria generale dello Stato del Ministero dell'economia e delle finanze, nonché alla Commissione tecnica paritetica per l'attuazione del federalismo fiscale ovvero, dopo la sua istituzione, alla Conferenza permanente per il coordinamento della finanza pubblica»;
- 16) All'articolo 4, comma 1, dopo la lettera *e*), sia aggiunta la seguente «*f*) i dati raccolti ed elaborati per le attività di cui al presente articolo confluiscono nella banca dati delle amministrazioni pubbliche di cui all'articolo 13 della legge 31 dicembre 2009, n. 196 nonché in quella di cui all'articolo 5 della legge 5 maggio 2009, n. 42.»
- 17) All'articolo 5, il comma 1 sia sostituito dai seguenti commi «1. Con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri pubblicato nella Gazzetta Ufficiale, previa deliberazione del Consiglio dei Ministri, sono adottati la nota metodologica relativa alla procedura di calcolo di cui agli articoli precedenti e il fabbisogno *standard* per ciascun Comune e 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. Sullo schema di decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri è sentita la Conferenza Stato-città e autonomie locali. Decorsi quindici giorni, lo schema è comunque trasmesso alle Camere ai fini dell'espressione del parere da parte della Commissione bicamerale per l'attuazione del federalismo fiscale e da parte delle Commissioni parlamentari competenti per le conseguenze di carattere finanziario. Lo schema di decreto è corredato da una relazione tecnica redatta ai sensi dell'articolo 17, comma 3, della legge 31 dicembre 2009, n. 196, che ne evidenzia gli effetti finanziari. Decorsi quindici giorni dalla trasmissione alle Camere da parte del Governo, il decreto può essere comunque adottato, previa deliberazione definitiva da parte del Consiglio dei ministri, ed è pubblicato nella Gazzetta Ufficiale. Il Governo, se non intende conformarsi ai pareri parlamentari, trasmette alle Camere una relazione con cui indica le ragioni per le quali non si è conformato ai citati pareri. Ciascuno dei decreti del Presidente del Consiglio dei Ministri recante determinazione dei fabbisogni *standard* per Comuni e Province indica in allegato gli elementi considerati ai fini di tale determinazione.
- 1-bis.* Al fine di garantire la verifica di cui al comma 1, il Ministero dell'economia e delle finanze - Dipartimento Ragioneria Generale dello Stato, secondo le proprie competenze, partecipa direttamente alle attività di cui all'articolo 4.»
- 18) Sia soppresso l'articolo 6;
- 19) All'articolo 7, comma 1, dopo le parole «i fabbisogni *standard* vengono» siano inserite le

seguenti «sottoposti a monitoraggio e»;

20) All'articolo 7, comma 1, siano aggiunte, in fine, le seguenti parole «, con le modalità previste nel presente decreto»;

21) All'articolo 8, comma 1, sostituire le parole «comma 5» con le seguenti parole «comma 6»;

22) All'articolo 8, dopo il comma 1 sia inserito il seguente «*1-bis*. Fermo restando il rispetto degli obiettivi di servizio e di erogazione dei livelli essenziali delle prestazioni, la differenza positiva, eventualmente realizzata in ciascun anno finanziario, fra il fabbisogno standard come determinato ai sensi del presente decreto e la spesa effettiva così come risultante dal bilancio dell'ente locale, è acquisita dal bilancio dell'ente locale medesimo. Nel caso di esercizio delle funzioni in forma associata, la differenza positiva di cui al primo periodo è ripartita fra i singoli enti partecipanti in ragione degli oneri e degli obblighi gravanti su ciascuno di essi in base all'atto costitutivo.»;

23) All'articolo 8, dopo il comma 2 sia inserito il seguente «*2-bis*. Fermo restando quanto previsto dall'articolo 27 della legge 5 maggio 2009, n. 42, ed in particolare in ordine al rispetto dei tempi ivi previsti, il presente decreto legislativo non si applica agli enti locali appartenenti ai territori delle Regioni a statuto speciale e delle province autonome di Trento e di Bolzano.».

e con le seguenti osservazioni:

a) valuti il Governo l'opportunità di tener conto nella attuazione del decreto dei servizi delle tecnologie dell'informazione e della comunicazione, in particolare dei servizi digitali in banda larga, al fine di accrescere l'efficienza e l'efficacia dell'azione amministrativa in tutto il territorio nazionale;

b) all'articolo 4 valuti il Governo le modalità per assicurare, nella determinazione dei fabbisogni standard, la piena valorizzazione delle funzioni di tutela e assistenza all'infanzia;

c) valuti il Governo le modalità più idonee affinché, in conformità alle disposizioni di cui all'articolo 21, comma 1, lettera c), della legge 5 maggio 2009, n. 42, si tenga conto nella fase transitoria dell'esigenza di riequilibrio delle risorse in favore degli enti locali sottodotati in termini di trasferimenti erariali ai sensi della normativa vigente rispetto a quelli sovradotati.»