



Nota metodologica sui fabbisogni standard dei comuni delle Regioni a statuto ordinario

Atto del Governo 341

Informazioni sugli atti di riferimento

Atto del Governo:	341	
Titolo:	Nota metodologica sui fabbisogni standard dei comuni e delle Regioni a Statuto ordinario	
Norma di delega:	Articolo 6, comma 1, del decreto legislativo 26 novembre 2010, n. 216	
Numero di articoli:	2	
	Senato	Camera
Date:		
presentazione:	30/09/16	30/09/16
annuncio:	04/10/16	30/09/16
assegnazione:	30/09/16	30/09/16
termine per l'espressione del parere:	15/10/16	15/10/16
Commissione competente :	Commssione parlamentare per l'attuazione del federalismo fiscale	Commssione parlamentare per l'attuazione del federalismo fiscale
	5ª Bilancio	V Bilancio
Rilievi di altre Commissioni :		

Lo schema di D.P.C.M. prevede la **revisione della metodologia di determinazione dei fabbisogni standard**, nonché il conseguente **aggiornamento dei coefficienti di riparto** dei fabbisogni standard delle funzioni fondamentali **dei comuni** delle Regioni a statuto ordinario.

I nuovi parametri di spesa dei fabbisogni, congiuntamente alla capacità fiscale, si applicheranno **dal 2017** per ripartire il 40 per cento del Fondo di solidarietà comunale.

In particolare si tratta delle funzioni e servizi seguenti:

- Funzioni di istruzione pubblica;
- Servizio smaltimento rifiuti;
- Servizi di asili nido;
- Funzioni generali di amministrazione, di gestione e di controllo;
- Funzioni di polizia locale;
- Funzioni nel campo della viabilità;
- Funzioni nel campo dei trasporti;
- Funzioni nel settore sociale al netto del servizio di asili nido.

Si rammenta, in rapida sintesi, che i **fabbisogni standard** sono stati introdotti nell'ordinamento con il [decreto legislativo 26 novembre 2010, n. 216](#), emanato in attuazione della delega in materia di federalismo fiscale disposta con la [legge n. 42 del 2009](#). Essi costituiscono i nuovi parametri cui ancorare il finanziamento delle spese fondamentali di comuni, città metropolitane e province, al fine di assicurare un graduale e definitivo superamento del criterio della spesa storica. La metodologia per la determinazione dei fabbisogni costituisce una operazione tecnicamente complessa, per la cui effettuazione il decreto definisce una serie di elementi da utilizzare e ne affida l'attuazione alla Società per gli studi di settore, ora Soluzioni per il Sistema Economico – Sose S.p.A.

Presupposti normativi

Per quanto concerne l'attuazione della disciplina sui fabbisogni standard prevista dalla [legge n.42 del 2009](#), si rammenta come il procedimento di determinazione degli stessi, per i quali il termine di attuazione previsto dalla legge delega è ormai decorso, risulti sostanzialmente concluso per i comuni, mentre qualche incertezza continua a sussistere per le province.

Per quanto riguarda i comuni delle Regioni a statuto ordinario sono stati, infatti, adottati le note metodologiche e i fabbisogni *standard* mediante:

- il [D.P.C.M. 21 dicembre 2012](#) (G.U. del 5 aprile 2013), relativo alle funzioni fondamentali di polizia locale per ciascun comune e dei servizi del mercato del lavoro per ciascuna provincia;
- il [D.P.C.M. 23 luglio 2014](#) (G.U. del 15 ottobre 2014), relativo alle funzioni generali di amministrazione, gestione e controllo (anche delle province);
- il [D.P.C.M. 27 marzo 2015](#) (G.U. del 10 giugno 2015), relativo alle funzioni di istruzione pubblica, e nel campo della viabilità e dei trasporti, di gestione del territorio e dell'ambiente e del settore sociale.

A fronte del completamento della normativa sui fabbisogni rimane comunque ferma l'attività di revisione a regime degli stessi, come disciplinata espressamente dall'[articolo 7 del D.Lgs. n. 216 del 2010](#), nel quale si dispone che 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 decreto legislativo medesimo, come ora modificato dai commi da 29 a 34 in commento.

Si evidenzia, peraltro, che come si desume dall'introduzione alla relazione della Sose, la Commissione tecnica per i fabbisogni standard (CTFS) il 21 marzo 2016 ha approvato, ai sensi dell'[articolo 7 del D.Lgs. n. 216 del 2010](#), la [Revisione a regime dei fabbisogni standard dei comuni a metodologie invariate](#) con la quale sono stati rivisti i coefficienti di riparto dei fabbisogni standard delle funzioni fondamentali dei comuni. Tale revisione ha riguardato soltanto la base dati, con l'aggiornamento delle annualità dal 2010 al **2013**. I modelli di riferimento, approvati con i D.P.C.M. sopra citati, sono rimasti invariati. Non vengono tuttavia al momento fornite indicazioni in ordine al D.P.C.M. con il quale la citata Revisione deve essere adottata, ai sensi dell'[articolo 6 del D.Lgs. n. 216 del 2010](#).

Sempre con riguardo alla individuazione dei fabbisogni standard, si segnala altresì che sul sito istituzionale della Commissione tecnica per i fabbisogni standard (CTFS) risulta che la Commissione stessa il 3 maggio 2016 ha approvato altresì la [Determinazione dei fabbisogni standard per le province e le città metropolitane](#). La Nota metodologica, redatta da SOSE, ai sensi dell'[articolo 7 del D.Lgs. 216/2010](#), riporta le procedure di calcolo e i risultati relativi alla revisione dei fabbisogni standard delle province e delle città metropolitane. Nel processo di revisione, oltre a seguire le norme del [D.Lgs. 216/2010](#), si è tenuto conto delle disposizioni introdotte dalla [legge n. 56 del 2014](#) in merito al nuovo assetto istituzionale delle province e delle città metropolitane. Anche con riguardo a tale rideterminazione, non sono ravvisabili indicazioni in ordine al D.P.C.M. con il quale la citata Nota metodologica deve essere adottata ([articolo 6 del D.Lgs. n. 216 del 2010](#)).

Si ricorda che la **legge di stabilità 2016** (legge n.208 del 2015, articolo 1, commi da 29 a 34) ha semplificato la **procedura per l'approvazione delle note metodologiche e dei fabbisogni standard** previsti dal [D.Lgs. n. 216 del 2010](#), modificando altresì gli organi che intervengono nella procedura medesima, con l'**istituzione della Commissione tecnica per i fabbisogni standard (CTFS)** e la soppressione della Commissione tecnica paritetica per l'attuazione del federalismo fiscale (COPAFF).

La Commissione tecnica per i fabbisogni standard, istituita con [D.P.C.M. 23 febbraio 2016](#), agisce come organo tecnico collegiale con l'obiettivo principale di validare la metodologia da utilizzare per l'individuazione dei fabbisogni standard e di validare l'aggiornamento della base dati utilizzata. Le metodologie predisposte ai fini dell'individuazione dei fabbisogni possono essere sottoposte alla CTFS anche separatamente dalle elaborazioni relative ai fabbisogni standard. Conseguentemente la nota metodologica ed il fabbisogno standard per ciascun comune e provincia possono essere adottati con D.P.C.M. anche distintamente tra loro.

Il **parere parlamentare è richiesto solo** per l'adozione delle Note metodologiche, e **non più per la sola** adozione dei fabbisogni standard.

In particolare si prevede che:

- **le metodologie** predisposte dalla Sose per la individuazione dei fabbisogni standard e **le elaborazioni** relative alla determinazione degli stessi sono sottoposte - anche separatamente - alla **CTFS** per l'approvazione, e quindi, intervenuta quest'ultima, alla Ragioneria generale dello Stato ed al Dipartimento delle finanze (**comma 31**, che sostituisce la **lettera e) dell'articolo 5** del [D.Lgs. 210/2011](#));
- la **nota metodologica** relativa alla procedura di calcolo dei fabbisogni ed il **fabbisogno standard per ciascun comune e provincia** possono essere adottati con D.P.C.M. **anche separatamente** tra loro. Qualora lo schema di decreto concerna la **sola adozione dei fabbisogni standard**, sul medesimo deve essere sentita la Conferenza Stato-città ed autonomie locali e, decorsi quindici giorni dalla sua trasmissione alla stessa, il decreto può essere comunque adottato (e pubblicato nella Gazzetta Ufficiale), **senza** che sul medesimo debba essere più espresso il **parere parlamentare** da parte della Commissione parlamentare per il federalismo fiscale e delle commissioni bilancio di ciascuna Camera, come in precedenza previsto; ciò in relazione alla circostanza

che alla nota metodologica ed al fabbisogno doveva finora provvedersi con un unico D.P.C.M., a norma dell'[articolo 6 del D.Lgs. n. 216/2011](#) e, pertanto, il parere concerneva necessariamente entrambi. Qualora invece si tratti dell'**adozione della nota metodologica**, viene confermata la procedura di adozione del relativo schema di decreto come attualmente prevista nel suddetto articolo 6, vale a dire con l'**obbligo dei pareri parlamentari** cui il Governo è tenuto a conformarsi, salvo trasmissione alle Camere di una apposita relazione in cui siano indicate le ragioni per le quali non si conforma ai pareri medesimi (**comma 32**, che sostituisce il **comma 1 dell'articolo 6 del [D.Lgs. 216/2011](#)**).

Contenuto

Lo **schema di decreto** provvede ad **aggiornare la metodologia** di calcolo dei fabbisogni standard delle funzioni fondamentali dei comuni, ai sensi dell'[articolo 6 del D.Lgs. n. 216 del 2010](#). Conseguentemente sono **aggiornati i coefficienti di riparto** per ogni funzione/servizio fondamentale.

Nella relazione predisposta dalla Sose si afferma che l'evoluzione della metodologia ha perseguito tre **obiettivi** frutto delle indicazioni ricevute dalla CTFS:

- la **semplificazione dei modelli vigenti**, in modo da ridurre il numero di variabili utilizzate come determinanti del fabbisogno standard;
- l'**allargamento della platea dei servizi analizzati attraverso il modello della funzione di costo**, in modo da dare maggiore rilevanza ai servizi svolti nella quantificazione del fabbisogno standard fornendo congiuntamente maggiori informazioni in merito ai costi standard;
- l'**introduzione di nuove metodologie** che, sia pur in via sperimentale, possono dare indicazioni circa i livelli di efficienza nella produzione dei servizi e consentono di individuare gruppi di comuni omogenei rendendo più semplice il *benchmarking* tra gli enti.

I **tre modelli** utilizzati con il provvedimento in esame sono basati sulla:

- **funzione di spesa**; tale modello identifica le determinanti della spesa standard tra le variabili di contesto dell'offerta e della domanda, i prezzi dei fattori produttivi ed, eventualmente, i fattori esogeni di carico. Tale **modello è utilizzato** quando non risulta possibile rilevare la quantità del servizio svolto, in quanto le misure di output disponibili non permettono di fotografare in modo completo l'attività dell'ente;
- **funzione di costo**; tale modello consente di misurare il fabbisogno standard come prodotto tra la quantità dei servizi offerti (determinata sulla base della domanda potenziale o effettiva) e i costi standard dei singoli servizi offerti. Tale **modello è utilizzato** quando la quantità del servizio offerto è misurabile in modo soddisfacente e le variabili di *output* che permettono di cogliere tutti gli aspetti fondamentali dell'attività svolta presentano un basso livello di endogeneità rispetto all'autonomia decisionale di spesa di ciascun ente; in assenza di valide variabili strumentali, la stima dei fabbisogni standard è effettuata, in modo robusto e consistente, utilizzando la funzione di spesa;
- **funzione di spesa aumentata**; tale modello rappresenta un ibrido tra la funzione di spesa e la funzione di costo. In particolare, in questo nuovo modello alle tipiche variabili relative al contesto di domanda e offerta si aggiunge un nuovo nucleo di variabili volto a identificare la presenza del servizio e/o la tipologia di servizi svolti, lasciando che l'intensità rimanga misurata dalle variabili di contesto della domanda. In sostanza, tale **modello tiene conto** della presenza del servizio, senza però misurare i livelli delle prestazioni erogate.

Il **modello** riconducibile a una **funzione di spesa** è stato utilizzato, come nella vecchia metodologia, per la stima dei fabbisogni standard delle funzioni **Generali di amministrazione di gestione e di controllo**, delle funzioni di **Polizia locale** e delle funzioni di **Viabilità e territorio**.

Il **modello** riconducibile a una **funzione di costo** è stato utilizzato, come nella precedente metodologia, nella stima dei fabbisogni standard delle funzioni di **Istruzione pubblica** e del servizio di **Asili nido**. Nel nuovo impianto metodologico, la funzione di costo è stata, poi, estesa al servizio **Smaltimento rifiuti** precedentemente analizzato con una funzione di spesa. Con riferimento a tali servizi si è proceduto a raggruppare i comuni in gruppi omogenei (cluster), oltre che per finalità statistiche, anche al fine di identificare il gruppo dei comuni simili rispetto ai quali ogni ente può effettuare delle analisi di *benchmarking*.

Per i **servizi sociali** (al netto del servizio di Asili nido) e il **trasporto pubblico locale**, invece, i livelli di output, ancorché chiaramente definibili, non risultano misurabili senza ambiguità per l'intero universo degli Enti Locali oggetto di analisi. Per questi servizi si è ideato il **nuovo modello** definito **funzione di spesa aumentata** che rappresenta, come detto, un ibrido tra la funzione di spesa e la funzione di costo. Nella precedente Nota metodologica tali servizi erano analizzati attraverso una funzione di spesa

Da ultimo, come analisi di robustezza dei modelli, oltre allo stimatore *Ordinary Least Squares* (OLS), che produce indicazioni sui costi standard medi, sono state utilizzate varie tecniche che consentono di stimare una frontiera di costo in modo da avere indicazioni su quali potrebbero essere i potenziali margini di efficientamento.

In sintesi i modelli sopraddetti sono stati applicati alle funzioni e ai servizi previsti dal [D.Lgs. n. 216 del 2010](#) secondo le seguenti correlazioni:

Modello funzione di spesa	Modello funzione di costo	Modello funzione di spesa aumentata
<i>Funzioni generali di amministrazione gestione e controllo</i>	<i>Funzioni di istruzione pubblica</i>	<i>Funzione di trasporto pubblico locale</i>
<i>Funzioni di polizia locale</i>	<i>Servizio smaltimento rifiuti</i>	<i>Funzioni nel settore sociale (al netto degli asili nido)</i>
<i>Funzioni di viabilità e territorio</i>	<i>Servizi di asili nido</i>	

Come specificato nelle note illustrative del contenuto dello schema di decreto in esame, l'approccio teorico generale di riferimento sotteso ai modelli in questione è costituito dalla *Regression Cost Base Approach (RCA)*, che identifica le variabili determinanti del fabbisogno finanziario attraverso la specificazione di una funzione di costo in forma diretta o ridotta e, per la stima dei pesi, prevede l'utilizzo di specifiche tecniche econometriche.

In rapida sintesi il **modello RCA**, nella sua versione più **semplice**, offre al decisore politico la possibilità di misurare il fabbisogno standard di ogni ente locale attraverso il modello della funzione di spesa che identifica i fattori più incisivi della spesa standard tra le variabili di contesto dell'offerta e della domanda, i prezzi dei fattori produttivi ed, eventualmente, i fattori esogeni di carico.

Diversamente, nella sua versione più **complessa**, il modello consente di misurare il fabbisogno standard attraverso la stima di una funzione di costo che identifica, direttamente, la relazione esistente tra la spesa ed il livello dei servizi offerti. In tale funzione di costo, a differenza di quella di spesa, tra le determinanti della spesa non compaiono le variabili di contesto della domanda e il reddito, in quanto sostituite dalle variabili di prodotto che misurano direttamente il livello dei servizi offerti

Alla luce della nuova strutturazione della metodologia individuata dal provvedimento in esame, alla **lettera H** della relazione della Sose è allegata una **tabella con l'indicazione, per ogni comune, del nuovo coefficiente di riparto complessivo**, il quale è stato ottenuto dalla media ponderata dei **coefficienti di riparto aggiornati di ogni singolo servizio**. I nuovi 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.

Quanto ai **profili finanziari** dello schema di decreto in esame, la **relazione tecnica** della Ragioneria generale dello Stato attesta che il decreto in esame **non determina effetti** finanziari per la finanza pubblica, in quanto meramente finalizzato alla revisione della metodologia di determinazione dei fabbisogni standard, nonché al conseguente aggiornamento dei coefficienti di riparto dei fabbisogni standard delle funzioni fondamentali dei comuni.

Il ruolo dei fabbisogni standard e delle capacità fiscali nel riparto del Fondo di solidarietà comunale.

Si ricorda che nel definire i principi fondamentali del sistema di finanziamento delle autonomie territoriali, la **legge delega n. 42 del 2009** distingue le spese che investono i diritti fondamentali di cittadinanza, quali sanità, assistenza, istruzione e quelle inerenti le funzioni fondamentali degli enti locali - per le quali si prevede l'integrale copertura dei fabbisogni finanziari - rispetto a quelle che, invece, vengono affidate in misura maggiore al finanziamento con gli strumenti propri della autonomia tributaria, per le quali si prevede una perequazione delle capacità fiscali, ossia un finanziamento delle funzioni che tiene conto dei livelli di ricchezza differenziati dei territori.

Per le **funzioni concernenti i diritti civili e sociali**, spetta allo Stato definire i **livelli essenziali delle prestazioni**, che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale in condizione di efficienza e di appropriatezza; ad essi sono associati i **fabbisogni standard** necessari ad assicurare tali prestazioni. I fabbisogni standard - introdotti nell'ordinamento con il [D.Lgs. n. 216 del 2010](#), costituiscono i nuovi parametri cui ancorare il

finanziamento delle spese fondamentali di comuni, città metropolitane e province, al fine di assicurare un graduale e definitivo superamento del criterio della spesa storica.

Le **funzioni diverse da quelle fondamentali** devono invece essere finanziate secondo un **modello di perequazione delle capacità fiscali**, che dovrebbe concretizzarsi in un tendenziale avvicinamento delle risorse a disposizione dei diversi territori, senza tuttavia alterare l'ordine delle rispettive capacità fiscali.

I provvedimenti attuativi della legge delega n. 42/2009 hanno determinato la **soppressione dei tradizionali trasferimenti erariali** aventi carattere di generalità e permanenza e la loro sostituzione, ai fini del finanziamento delle funzioni degli enti locali, con entrate proprie e con risorse di carattere perequativo, dirette a ridurre le differenze tra le capacità fiscali, tenendo anche conto della dimensione demografica e della partecipazione degli enti locali a forme associative.

Il **Fondo di solidarietà comunale** rappresenta il fondo per il finanziamento dei comuni, anche con finalità di perequazione e ha **sostituito il Fondo sperimentale di riequilibrio** previsto dal [D.Lgs. n. 23/2011](#). L'articolo 1, commi 380-380-*quater*, della [legge n. 228/2012](#), stabilisce che esso deve essere ripartito, per una quota parte, tra i comuni delle regioni a statuto ordinario secondo logiche di tipo **perequativo, sulla base dei fabbisogni standard nonché delle capacità fiscali** (criterio, quest'ultimo introdotto dall'[articolo 14, comma 1, lett. a\), del D.L. n. 16/2014](#)).

Detta quota percentuale, originariamente fissata al 10 per cento dal comma 380-*quater*, è stata innalzata al **20 per cento per l'anno 2015** dall'[articolo 1, comma 459, della legge 23 dicembre 2014, n. 190](#) (legge di stabilità per il 2015). Da ultimo, con la legge di stabilità 2016 ([articolo 1, comma 17, della legge n. 208/2015](#)), si è intervenuti ad aumentare progressivamente negli anni tale percentuale, portandola al **30 per cento per l'anno 2016, al 40 per cento per l'anno 2017 e al 55 per cento per l'anno 2018**.

A partire dal 2015, sulla base delle recenti modifiche apportate a tale disciplina dall'[articolo 3, comma 3, del D.L. n. 78/2015](#), il **criterio di riparto della quota perequativa** del Fondo di solidarietà comunale - che, come sopra detto, era originariamente riferito congiuntamente alle capacità fiscali e ai fabbisogni standard dei comuni - risulta costituito **della differenza tra le capacità fiscali e i fabbisogni standard**.

Con il [decreto del Ministro dell'economia e delle finanze 11 marzo 2015](#) sono state adottate la nota metodologica relativa alla procedura di calcolo e la **stima delle capacità fiscali per singolo comune delle regioni a statuto ordinario**, di cui all'articolo 1, comma 380-*quater* della [legge n. 228 del 2012](#). Si tratta, in sintesi, del gettito potenziale da entrate proprie di un territorio, date la base imponibile e l'aliquota legale. Con il [decreto del Ministro dell'economia e delle finanze 13 maggio 2016](#) (pubblicato nella Gazzetta ufficiale n. 119 del 23 maggio 2016) è stata adottata un'integrazione della nota metodologica relativa alla procedura di calcolo e dell'aggiornamento della stima delle capacità fiscali per singolo comune delle regioni a statuto ordinario. .

Senato: Elementi di documentazione n. 61; Dossier n. 382

Camera: Atti del Governo n. 336

4 ottobre 2016

Senato	Servizio Studi del Senato	Studi1@senato.it - 066706-2451	 SR_Studi
	Servizio Bilancio del Senato	SBilancioCU@senato.it - 066706-5790	 SR_Bilancio
Camera	Servizio Studi Dipartimento Bilancio	st_bilancio@camera.it - 066760-9932	 CD_bilancio

La documentazione dei Servizi e degli Uffici del Senato della Repubblica e della Camera dei deputati è destinata alle esigenze di documentazione interna per l'attività degli organi parlamentari e dei parlamentari. Si declina ogni responsabilità per la loro eventuale utilizzazione o riproduzione per fini non consentiti dalla legge. I contenuti originali possono essere riprodotti, nel rispetto della legge, a condizione che sia citata la fonte.
BI0369