

Schemi di DLgs di attuazione della L.42/2009 (federalismo fiscale):esame della Conferenza Unificata.

8 Settembre 2010

Nella seduta della Conferenza Unificata del 29 luglio scorso è stata sancita l'Intesa sugli Schemi di decreto legislativo recanti disposizioni "In materia di determinazione dei fabbisogni standard di Comuni, Città Metropolitane e Province", nonché sull'"Ordinamento transitorio di Roma capitale", adottati in attuazione della Legge 42/2009 di delega al Governo in materia di federalismo fiscale (rispettivamente c.d. secondo e terzo decreto attuativo).

Entrambi gli Schemi dovranno ora ricevere il parere delle Commissioni parlamentari per poi tornare al Consiglio dei Ministri per la definitiva approvazione.

Determinazione dei fabbisogni standard di Comuni, Città Metropolitane e Province

In particolare il testo, approvato in via preliminare dal Consiglio dei Ministri del 22 luglio 2010, è **volto a disciplinare la determinazione del fabbisogno standard per Comuni e Province, al fine di assicurare un graduale e definitivo superamento nei loro riguardi del criterio della spesa storica**. I fabbisogni *standard* individuati costituiscono, infatti, il riferimento cui rapportare il finanziamento integrale della spesa relativa alle funzioni fondamentali e ai livelli essenziali delle prestazioni.

A tal fine, nello Schema vengono stabilite - in via provvisoria (fino all'entrata in vigore della legge specifica) - **le funzioni fondamentali dei Comuni e delle Province**. In particolare, per i Comuni le funzioni fondamentali comprendono le funzioni generali di amministrazione, gestione e controllo, di polizia locale, di istruzione pubblica compresi asili nido e i servizi di assistenza scolastica, refezione ed edilizia scolastica, di viabilità e trasporti, di gestione del territorio e dell'ambiente fatta eccezione per il servizio di edilizia residenziale pubblica e locale, i piani di edilizia e il servizio idrico integrato, nonché le funzioni del settore sociale. Per le Province le funzioni considerate fondamentali sono: funzioni generali di amministrazione, gestione e controllo, di istruzione pubblica compresa l'edilizia scolastica, di trasporto, di gestione del territorio, di tutela ambientale, nonché funzioni nel campo dello sviluppo economico relative ai servizi del mercato del lavoro.

Nel testo, inoltre, viene descritta la metodologia per la determinazione dei fabbisogni standard, basata sui seguenti criteri: a) individuazione dei modelli organizzativi in relazione alla funzione fondamentale e ai relativi servizi, b) analisi dei costi finalizzata all'individuazione di quelli più significativi e alla determinazione degli intervalli di normalità, c) individuazione di un modello di stima dei fabbisogni *standard*, e fissato **il procedimento di determinazione dei fabbisogni standard**. Il suddetto procedimento prevede che la Società per gli studi di settore - Sose s.p.a.: predisponga le metodologie occorrenti all'individuazione dei fabbisogni *standard* e ne determini i valori con tecniche statistiche volte, tra l'altro, a considerare le caratteristiche individuali dei singoli Comuni e Province; provveda al monitoraggio della fase applicativa e all'aggiornamento delle elaborazioni relative alla determinazione dei fabbisogni *standard*; predisponga appositi questionari funzionali a raccogliere i dati contabili e strutturali dai Comuni e dalle Province.

Per tali compiti la suddetta Società - tenuto conto dell'accordo sancito il 15 luglio 2010, in sede di Conferenza Stato-Città ed autonomie locali, tra l'Associazione Nazionale dei Comuni Italiani-ANCI e l'Unione delle Province d'Italia-UPI ed il Ministero dell'economia e delle Finanze - si avvale della collaborazione scientifica dell'Istituto per la finanza e per l'economia locale-IFEL, in qualità di *partner* scientifico, che supporta la predetta società nella realizzazione di tutte le attività previste dal decreto. Nel Decreto viene, altresì, specificato che le metodologie predisposte sono sottoposte, per l'approvazione, alla Commissione tecnica paritetica per l'attuazione del federalismo fiscale e che in

assenza di osservazioni si intendono approvate decorsi quindici giorni dal loro ricevimento. La Commissione segue, poi, il monitoraggio della fase applicativa e l'aggiornamento delle elaborazioni. I risultati predisposti vengono trasmessi dalla Società per gli studi di settore-Sose s.p.a. ai Dipartimenti delle finanze e, successivamente, alla Ragioneria generale dello Stato del Ministero dell'Economia e delle Finanze, nonché alla Commissione tecnica paritetica per l'attuazione del federalismo fiscale. Il procedimento descritto si conclude con l'adozione della nota metodologica e del fabbisogno *standard*, per ciascun Comune e Provincia, da parte del Presidente del Consiglio dei Ministri – che vi provvede con decreto sentita la Conferenza Stato-Città e autonomie locali, previa deliberazione del Consiglio dei Ministri – e con la pubblicazione sulla Gazzetta Ufficiale.

Al fine di garantire l'attuazione dei meccanismi descritti e, quindi, il superamento del criterio della spesa storica, viene anche disciplinata una fase transitoria, da avviare nel 2012 con un processo di gradualità diretto a garantire l'entrata a regime nell'arco del triennio 2014-2016.

Inoltre per garantire continuità ed efficacia al processo di efficientamento dei servizi locali, lo Schema prevede che i fabbisogni *standard* vengano rideterminati, con le modalità previste, non oltre il terzo anno successivo alla loro precedente adozione. Le relative determinazioni vanno trasmesse, dal momento della sua istituzione, alla Conferenza permanente per il coordinamento della finanza pubblica di cui all'articolo 5 della legge 42/2009, che si avvale della Commissione tecnica paritetica per l'attuazione del federalismo fiscale.

Sullo Schema la **Conferenza delle Regioni e delle Province Autonome** ha espresso alcune valutazioni riportate in un apposito documento consegnato nel corso della seduta (all. A all'Atto) rilevando:

- “che il decreto legislativo si pone per taluni aspetti in contraddizione con la legge n. 42/2009;
- di non condividere la procedura di formazione normativa in quanto il decreto deve rappresentarne l'esito e non fonte di ulteriore rinvio ad un DPCM;
- di costituire un tavolo di confronto Regioni, Enti locali e Governo al fine di riportare l'attuazione della legge 42/2009 ad una complessiva coerenza;
- la necessità che i costi standard vadano definiti unitamente alla definizione dei Livelli Essenziali delle Prestazioni (LEP)“.

Ciò premesso, la Conferenza **ha comunicato di non volersi esprimere** al riguardo evidenziando il suo mancato coinvolgimento nella predisposizione del provvedimento e **dichiarando**, però al contempo, **che nulla osta alla prosecuzione del suo iter**.

Le Regioni hanno, inoltre, chiesto che il decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri con il quale vengono adottati la nota metodologica relativa alla procedura di calcolo e il fabbisogno *standard* per ciascun Comune e Provincia (art. 5 comma 1 dello Schema, sopra evidenziato), **sia sottoposto anche all'esame della Conferenza Unificata** e non solo della Conferenza Stato-Città e autonomie locali. Sul punto il Governo si è impegnato a sostenere tale richiesta nell'ulteriore corso dell'iter di approvazione dello Schema previsto nelle competenti Commissioni parlamentari.

L'**ANCI** ha, a sua volta, espresso **avviso favorevole** riportato in un apposito documento consegnato in corso di seduta (all. B all'Atto).

L'**UPI** ha espresso **avviso favorevole** al conseguimento dell'intesa, mentre l'**UNCEM** ha consegnato un documento (all. C all'Atto) nel quale ha espresso **avviso favorevole condizionato** all'accoglimento della richiesta di un **diretto coinvolgimento** nei procedimenti di determinazione dei fabbisogni standard.

Nel corso della seduta della Conferenza è stata, pertanto, sancita l'intesa nei termini indicati dai documenti allegati alla seduta.

Ordinamento transitorio di Roma capitale

Tale provvedimento è stato approvato in via preliminare dal Consiglio dei Ministri del 18 giugno u.s., al fine di definire l'ordinamento della città di Roma in relazione alla sua veste di capitale della Repubblica e, quindi, con alcune peculiarità rispetto alla disciplina dettata uniformemente per tutto il territorio nazionale dal Testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali (TUEL). Si tratta, ai sensi dell'art. 24 comma 9 della legge 42/2009, di una disciplina a carattere transitorio, fino

all'attuazione della disciplina delle città metropolitane e ferme restando la specificità delle sue funzioni.

Nel Testo viene innanzitutto chiarito che le disposizioni nello stesso contenute costituiscono limite inderogabile per l'autonomia normativa dell'ente e possono essere modificate, derogate o abrogate solo espressamente dalle leggi dello Stato.

Vengono, poi, individuati e disciplinati gli **organi di governo di Roma capitale**, si tratta dell'Assemblea capitolina, della Giunta capitolina e del Sindaco.

In particolare, l'**Assemblea è l'organo di indirizzo e di controllo politico-amministrativo** ed è composta dal Sindaco di Roma e da 48 Consiglieri. **Ad essa spetta l'approvazione**, entro 6 mesi dall'entrata in vigore del decreto, **dello Statuto di Roma capitale** che deve essere deliberato con il voto favorevole dei due terzi dei Consiglieri assegnati, in caso di mancato raggiungimento del quorum vengono richieste due successive approvazioni dell'Assemblea a maggioranza assoluta. Per i contenuti viene disposto, tra l'altro, che esso disciplini i municipi di Roma capitale quali organi di decentramento, il cui numero massimo viene fissato in 12, nonché i casi di decadenza dei consiglieri per la non giustificata assenza dalle sedute e dalle relative votazioni dell'Assemblea. È demandata allo Statuto e ai regolamenti dell'Assemblea anche la disciplina dei controlli da porre in essere per garantire che l'esercizio delle funzioni riconducibili ai livelli essenziali delle prestazioni e delle funzioni fondamentali sia effettuato nel rispetto degli standard e degli obiettivi di servizio definiti dai decreti legislativi previsti dalla legge 42/2009, nonché l'efficacia tutela dei cittadini.

Il **Sindaco** è il **responsabile dell'amministrazione di Roma capitale**, nell'ambito del cui territorio esercita le funzioni attribuitegli dalle leggi, dallo statuto e dai regolamenti quale **rappresentante della comunità locale e quale ufficio del Governo**. Il Sindaco partecipa alle riunioni del Consiglio dei Ministri all'ordine del giorno delle quali siano iscritti argomenti inerenti alle funzioni conferite a Roma capitale.

La **Giunta** è composta dal Sindaco che la presiede e da un numero massimo di Assessori, pari ad un quarto dei Consiglieri dell'Assemblea capitolina (quindi 12), nominati dal Sindaco che può revocarli dandone motivata comunicazione all'Assemblea. Gli **assessori possono essere nominati anche al di fuori dei componenti dell'Assemblea** fra i cittadini in possesso dei requisiti di candidatura, eleggibilità e compatibilità. Nel caso, invece, di un Consigliere dell'Assemblea capitolina che assuma la carica di assessore, **la nomina comporta la sospensione di diritto dall'incarico di Consigliere e la sostituzione dello stesso con un supplente** individuato nel candidato della stessa lista che ha riportato, dopo gli eletti, il maggior numero di voti. La supplenza termina con la cessazione della sospensione. Per quanto concerne le funzioni, la Giunta collabora con il Sindaco nel governo della città, compiendo gli atti che non siano riservati dalla legge ad altri organi.

In merito al **rapporto tra gli organi**, viene stabilito che il voto contrario dell'Assemblea su una proposta del Sindaco o della Giunta non comporta le dimissioni degli stessi, e inoltre, viene disciplinata la mozione di sfiducia che, se approvata (per appello nominale dalla maggioranza assoluta dei componenti dell'Assemblea), determina la cessazione della carica del Sindaco, la decadenza della Giunta e lo scioglimento dell'Assemblea con la contestuale nomina di un commissario.

Al fine di garantire il tempestivo adempimento degli obblighi di legge o la puntuale attuazione delle linee programmatiche di mandato, viene, altresì, previsto che il Sindaco può richiedere che le relative proposte di deliberazione siano sottoposte all'esame ed al voto dell'Assemblea con **procedura d'urgenza**, secondo le disposizioni stabilite dallo Statuto e dal regolamento dell'Assemblea.

Tra le **disposizioni transitorie e finali**, viene previsto che fino all'approvazione dello Statuto di Roma capitale e del Regolamento dell'Assemblea capitolina, di cui sopra, si applichino le disposizioni dello Statuto del Comune di Roma e del regolamento del consiglio comunale di Roma in quanto compatibili, ed inoltre, che **qualora il Sindaco**, per il tempestivo adempimento degli obblighi di legge, **richieda l'approvazione in via d'urgenza di una proposta di deliberazione, la Giunta possa riformularne il testo**. La proposta della Giunta, posta prioritariamente in votazione, **ove approvata** con il voto favorevole della maggioranza assoluta dei componenti dell'Assemblea,

determina la decadenza di ogni altro documento.

Sullo Schema le **Regioni hanno espresso avviso favorevole. L' ANCI e l' UPI hanno, invece, condiviso** alcuni degli emendamenti formulati dal Comune di Roma in un apposito parere e relativi, in particolare, al numero dei municipi e alle indennità dei consiglieri. Al riguardo, gli stessi enti hanno, poi, espresso l' intesa sul testo, a fronte dell' impegno del Ministro per le Riforme per il federalismo a proporre le suddette proposte emendative al Consiglio dei Ministri, al momento dell' approvazione definitiva del provvedimento.

Nel corso della seduta è stata, pertanto, sancita l' intesa.

Testo dell' Intesa sullo Schema di decreto legislativo recante disposizioni in materia di determinazione dei fabbisogni standard di Comuni, Città Metropolitane e Province.

Testo dell' Intesa sullo Schema di decreto legislativo recante disposizioni di attuazione dell' art. 24 della legge 42/2009, in materia di ordinamento transitorio di Roma capitale.