

Decreto relativo alla determinazione dei fabbisogni standard

Patrizia Ruffini

Premessa

La determinazione dei fabbisogni standard di Comuni, Città metropolitane e Province è contenuta nel **D.Lgs. 26 novembre 2010, n. 216**, pubblicato nella Gazz. Uff. 17 dicembre 2010, n. 294. E' entrato in vigore il **18 dicembre 2010**. Il **comma 5** dispone in ordine all'**entrata in vigore** del provvedimento in esame, fissandola (il giorno successivo alla sua pubblicazione nella Gazzetta Ufficiale, così come previsto dal decreto stesso).

FINALITA' DEL DECRETO

Il decreto legislativo è diretto a **disciplinare la determinazione dei fabbisogni standard** per **Comuni e Province**, al fine di assicurare un graduale e definitivo **superamento** del criterio **della spesa storica**.

I **fabbisogni standard** costituiscono il nuovo **parametro** di riferimento cui rapportare progressivamente nella fase transitoria, e poi a regime, il **finanziamento integrale** della spesa relativa alle **funzioni fondamentali** ed ai **livelli essenziali delle prestazioni**.

Fino a nuova determinazione dei livelli essenziali in virtù della legge statale, sono considerati livelli essenziali quelli già **fissati in base alla legislazione statale vigente**.

Legge delega

Ai fini della individuazione dei **fabbisogni standard**, i principi e criteri direttivi della legge delega demandano ai decreti legislativi attuativi:

- la *“determinazione del costo e del fabbisogno standard quale costo e fabbisogno che, valorizzando l'efficienza e l'efficacia, costituisce l'indicatore rispetto al quale comparare e valutare l'azione pubblica” (art. 2, comma 2, lett. f) della legge n. 42/2009)*;
- il passaggio dal sistema dei trasferimenti fondato sulla spesa storica a quello **dell'attribuzione di risorse basate sull'individuazione dei fabbisogni standard** necessari a garantire sull'intero territorio nazionale il **finanziamento integrale** dei **livelli essenziali** delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali e delle **funzioni fondamentali** degli enti locali (**art. 2, comma 2, lett. m), punto 1), della legge n. 42/2009**.

Cosa c'è e cosa non c'è nel decreto

Il decreto legislativo **non provvede direttamente** alla **puntuale determinazione dei fabbisogni standard**, ma **detta norme volte a disciplinare il metodo** (articolo 4) e **le procedure** (articolo 5) attraverso i quali i **fabbisogni standard** saranno oggetto di **definizione** da parte della Società per gli studi di settore (SOSE Spa), appositamente abilitata all'esercizio di tale funzione anche sulla base dell'Accordo siglato tra Ministero dell'economia, ANCI e UPI nel luglio 2010, le cui determinazioni saranno successivamente **adottate con decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri, sentita la Conferenza Stato-Città e autonomie locali** .

Invarianza finanziaria

Ai fini del finanziamento integrale, nella fase transitoria, il **complesso delle maggiori entrate devolute e dei fondi perequativi non può eccedere** l'entità dei **trasferimenti** soppressi.

Fermi restando i vincoli del patto di stabilità interno, dal provvedimento non devono derivare nuovi o maggiori oneri per il bilancio dello Stato, oltre a quelli stabiliti dalla legislazione vigente.

Procedimento di convergenza

Il Governo 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**, nell'ambito del disegno di legge di stabilità o di un disegno di legge collegato alla manovra di finanza pubblica. Tali disposizioni, da sottoporre a previo confronto e valutazione congiunta in sede di Conferenza unificata, devono essere coerenti con gli obiettivi e gli interventi appositamente individuati dalla decisione di finanza pubblica.

Ai fini della predisposizione delle norme di coordinamento dinamico della finanza pubblica, il Governo tiene conto: delle informazioni e dei dati raccolti con la metodologia stabilita dal decreto, in merito alle **funzioni fondamentali effettivamente esercitate** e ai **servizi resi o non resi**, in tutto o in parte, da ciascun ente locale; nonché dell'incrocio tra i dati relativi alla classificazione funzionale delle spese e quelli relativi alla classificazione economica.

Gli obiettivi di servizio sono stabiliti in modo da garantire il rispetto della scansione temporale della fase transitoria prevista per il passaggio dal criterio della spesa storica a quello dei fabbisogni standard.

TEMPI

Secondo le norme transitorie dettate dall'articolo 21 della legge delega 42/2009, il superamento del criterio della spesa storica in favore del finanziamento dei fabbisogni *standard* dovrà realizzarsi in un **periodo di cinque anni**, a partire dal termine che verrà fissato dai decreti legislativi delegati.

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

Le fasi e la tempistica in cui si struttura la fase transitoria prevedono che **nel 2011** verranno determinati i fabbisogni standard **che entreranno in vigore nel 2012** con riguardo ad **almeno un terzo delle funzioni fondamentali** per i Comuni e le Province, con un processo di gradualità tale da garantire l'entrata a regime **nel corso del triennio successivo**.

Nel **2012** verranno determinati i fabbisogni standard **che entreranno in vigore nel 2013** con riguardo ad almeno **due terzi delle** suddette **funzioni**, anche in questo caso con un'entrata a regime nell'arco del triennio successivo.

Nel **2013** verranno determinati i fabbisogni standard **che entreranno in vigore nel 2014** con riguardo a **tutte le funzioni fondamentali**, sempre con un processo di gradualità che, come nelle fasi precedenti, deve comunque assicurare l'entrata a regime nell'arco del triennio successivo.

In sostanza, nel periodo di transizione, la norma sembra indicare una sorta di "convivenza" tra il criterio della spesa storica e quello del fabbisogno standardizzato per il finanziamento dei vari gruppi di funzioni fondamentali.

Regime del periodo transitorio

Nel frattempo, e fino all'entrata in vigore delle norme di legge che provvederanno alla individuazione delle funzioni fondamentali, il **finanziamento del fabbisogno degli enti locali** verrà effettuato considerando l'**80% delle spese come fondamentali** e il restante **20% di esse come non fondamentali**.

FUNZIONI FONDAMENTALI

Sono individuate dall'articolo 21 della legge di delega, che detta le norme transitorie in materia di finanziamento delle funzioni degli enti locali.

La disciplina è **provvisoria** in attesa dell'entrata in vigore della legge statale che individuerà in via stabile le funzioni fondamentali degli enti locali ai sensi dell'articolo 117, comma secondo, lettera p), della Costituzione.

Funzioni fondamentali (provvisorie) per i **comuni**

- | |
|--|
| 1) le funzioni generali di amministrazione , di gestione e di controllo , 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 |
| 2) le funzioni di polizia locale |
| 3) le funzioni di istruzione pubblica , ivi compresi i servizi per gli asili nido e quelli di assistenza scolastica e refezione , nonché l' edilizia scolastica |

4) le funzioni nel campo della viabilità e dei trasporti
5) le funzioni riguardanti la gestione del territorio e dell'ambiente , fatta eccezione per il servizio di edilizia residenziale pubblica e locale e piani di edilizia nonché per il servizio idrico integrato
6) le funzioni del settore sociale

Rispetto alle funzioni individuate dal D.P.R. n. 194/1996 non risultano dunque comprese le funzioni dei comuni relative ai seguenti ambiti: **giustizia; cultura e beni culturali; settore sportivo e ricreativo; turismo; sviluppo economico; servizi produttivi (oltre alle funzioni concernenti edilizia residenziale pubblica e locale, piani di edilizia e servizio idrico integrato, espressamente escluse).**

Funzioni fondamentali (provvisorie) per le **province**

1) le funzioni generali di amministrazione, di gestione e di controllo , 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;
2) le funzioni di istruzione pubblica , ivi compresa l'edilizia scolastica;
3) le funzioni nel campo dei trasporti ;
4) le funzioni riguardanti la gestione del territorio ;
5) le funzioni nel campo della tutela ambientale ;
6) le funzioni nel campo dello sviluppo economico relative ai servizi del mercato del lavoro .

Rispetto alle funzioni individuate dal citato D.P.R. n. 194/1996 non risultano dunque comprese le funzioni delle province relative ai seguenti ambiti: **cultura e beni culturali; settore turistico, sportivo e ricreativo; settore sociale; sviluppo economico, relativamente ai servizi per l'agricoltura e per l'industria, il commercio e l'artigianato.**

I decreti legislativi prevedono altresì che l'elenco provvisorio delle funzioni possa essere adeguato attraverso accordi tra Stato, regioni, province e comuni, da concludere in sede di Conferenza unificata.

METODOLOGIA PER LA DETERMINAZIONE DEI FABBISOGNI STANDARD

La metodologia delineata per la definizione dei fabbisogni standard presuppone:

- a) **l'identificazione delle informazioni e dei dati di natura strutturale e contabile necessari**, acquisiti sia **da banche dati ufficiali**, nonché attraverso la partecipazione diretta degli enti interessati al procedimento, che si realizza con **appositi questionari** da inviare **ai Comuni e alle Province**, anche al fine di una riclassificazione o integrazione delle informazioni dei certificati contabili;
- b) **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** e ai **relativi servizi**.
- c) **l'analisi dei costi** finalizzata alla individuazione di quelli più **significativi** e alla determinazione degli **intervalli di normalità**;
- d) **l'individuazione di un modello di stima dei fabbisogni standard** sulla base di criteri di rappresentatività attraverso la sperimentazione di diverse tecniche statistiche;
- e) 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.

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, tenendo presenti le esclusioni previste dalla legge 5 maggio 2009, n. 42.

La metodologia dovrà inoltre tener conto delle specificità legate ai **recuperi di efficienza** ottenuti **attraverso le unioni di Comuni, o l'esercizio di funzioni in forma associata**.

Il fabbisogno standard è altresì determinato con riferimento ai livelli di servizio determinati sulla base del sistema degli indicatori, di cui alla lettera e), che saranno identificati come significativi per valutare l'adeguatezza dei servizi.

PROCEDIMENTO DI DETERMINAZIONE DEI FABBISOGNI STANDARD

Si delineano le modalità attraverso le quali si articola il **procedimento** di determinazione del fabbisogno standard da parte della **Società per gli studi di settore – SOSE S.p.a.**

La scelta di avvalersi della SOSE S.p.a. per la costruzione dei fabbisogni standard - la cui attività, è precisato nel decreto, ha carattere esclusivamente tecnico - è ampiamente motivata nella relazione illustrativa di accompagnamento allo schema di decreto presentato in Parlamento per il parere (Atto n. 240), nella quale il **Governo conferma**, quale ipotesi innovativa per la determinazione dei fabbisogni, **l'utilizzo della metodologia attualmente applicata per gli studi di settore**.

La **procedura** risulta così articolata:

□ alla SOSE S.p.a. - la cui attività, ai fini del presente decreto, ha carattere esclusivamente tecnico - spetta il compito di **predisporre le metodologie** necessarie per l'individuazione dei **fabbisogni standard** e di **determinarne i valori con tecniche statistiche** che diano rilievo alle **caratteristiche individuali dei Comuni e delle Province**, in maniera conforme a quanto previsto dalla legge delega.

A tal fine, la norma prevede che la Società utilizzi **i dati di spesa storica**, tenendo conto dei **gruppi omogenei** nonché della spesa relativa a servizi esternalizzati o svolti in forma associata, considerando una quota di spesa per abitante e tenendo conto della produttività e della diversità della spesa in relazione ai **specifici fattori**, espressamente indicati, quali:

- l'**ampiezza demografica**,
- le **caratteristiche territoriali**, con particolare riferimento al livello di infrastrutturazione del territorio e alla presenza di zone montane,
- le **caratteristiche demografiche, sociali e produttive** dei predetti diversi enti,
- il **personale** impiegato,
- l'**efficienza**, l'efficacia e la **qualità dei servizi erogati** e il **grado di soddisfazione degli utenti**.

□ la SOSE S.p.a. provvede al **monitoraggio** della fase applicativa e all'**aggiornamento delle elaborazioni** relative alla determinazione dei fabbisogni standard (lettera b)). Il monitoraggio della fase applicativa e l'aggiornamento delle elaborazioni è seguito **anche** dalla **Commissione tecnica paritetica** per l'attuazione del federalismo fiscale, **ovvero**, dopo la sua istituzione, dalla **Conferenza permanente** per il coordinamento della finanza pubblica (lettera e), secondo periodo);

□ ai fini della predisposizione delle metodologie e della determinazione dei valori dei fabbisogni standard, la SOSE **può predisporre appositi questionari indirizzati agli enti locali**, finalizzati a raccogliere **dati contabili e strutturali** che, qualora inviati, le Province ed i Comuni sono tenuti a restituire in via telematica, sottoscritti dal legale rappresentante e dal responsabile economico, entro 60 giorni dal ricevimento.

La mancata restituzione nel termine prescritto del questionario integralmente compilato è sanzionata con la sospensione dei trasferimenti a qualunque titolo spettanti agli enti, fino al regolare adempimento dell'obbligo di invio.

In alternativa ai questionari, la Società **può far riferimento ai dati contenuti nel certificato di conto consuntivo di cui all'articolo 161 del D.Lgs. n. 267/2000**, che, secondo il dettato della norma, "contiene i dati necessari per il calcolo del fabbisogno standard" (lettera c));

□ per le sue attività, la SOSE S.p.a. si avvale della **collaborazione scientifica dell'Istituto per la finanza e l'economia locale – IFEL**, in base all'accordo siglato il 15 luglio 2010, in sede di Conferenza Stato – città ed autonomie locali, con ANCI ed UPI. Tale istituto fornisce studi ed

analisi in materia di contabilità e finanza locale, collabora nella fase di predisposizione e somministrazione dei questionari, concorre allo sviluppo della metodologia di calcolo dei fabbisogni standard e ne valuta l'adeguatezza; partecipa inoltre al monitoraggio del processo di applicazione dei suddetti fabbisogni e fornisce assistenza tecnica e formativa agli enti locali interessati (lettera d)).

☐ le **metodologie** predisposte per l'individuazione dei fabbisogni standard, in base ai criteri indicati nella lettera a), sono **sottoposte all'approvazione della Commissione tecnica paritetica** per il federalismo fiscale, ovvero della **Conferenza permanente** per il coordinamento della finanza pubblica, dopo la sua istituzione. In assenza di osservazioni, le metodologie si intendono approvate decorsi quindici giorni dal loro ricevimento (lettera e), primo periodo).

☐ i **risultati** predisposti con le metodologie approvate dalla Commissione tecnica paritetica sono **trasmessi** dalla SOSE S.p.a. **ai Dipartimenti delle finanze** e, successivamente, della **Ragioneria generale dello Stato**, nonché alla stessa **Commissione tecnica paritetica** per il federalismo fiscale, ovvero, come già detto, alla **Conferenza permanente** per il coordinamento della finanza pubblica, dopo la sua istituzione (lettera e), ultimo periodo).;

☐ infine, i **dati** così raccolti ed elaborati **confluiscono nella banca dati delle amministrazioni pubbliche**, di cui all'articolo 13 della legge n. 196/2009, istituita presso il Ministero dell'economia e delle finanze, contenente i dati concernenti i bilanci di previsione, le relative variazioni, i conti consuntivi, quelli relativi alle operazioni gestionali delle P.A., **nonché in quella di cui all'articolo 5, lettera g) della legge delega n. 42/2009**, comprendente indicatori di costo, di copertura e di qualità dei servizi, utilizzati per definire i costi e i fabbisogni *standard* e gli obiettivi di servizio nonché per valutare il grado di raggiungimento degli obiettivi di servizio (lettera f)).

PUBBLICAZIONE DEI FABBISOGNI STANDARD

E' demandato un **decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri pubblicato in gazzetta ufficiale**, previa deliberazione da parte del Consiglio dei Ministri, il compito di adottare:

- ☐ la **nota metodologica** relativa alla procedura di calcolo di cui agli articoli precedenti;
- ☐ il **fabbisogno standard per ciascun Comune e Provincia**.

Tale adozione deve avvenire **previa una verifica** degli effetti finanziari da parte della **Ragioneria generale dello Stato** del Ministero dell'economia e delle finanze, volta ad assicurare il rispetto della prescrizione, prevista all'articolo 1, comma 3, del decreto legislativo in esame, che prevede che da esso **non devono derivare nuovi o maggiori oneri per il bilancio dello Stato**.

Al fine di garantire la suddetta verifica, il Ministero dell'economia e delle finanze – Dipartimento Ragioneria Generale dello Stato, secondo le proprie competenze, partecipa direttamente alle attività .

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 deve essere infatti corredato da una relazione tecnica redatta ai sensi dell'articolo 17, comma 3, della legge n. 196 del 2009, del Ministro dell'economia e delle finanze che ne evidenzia gli effetti finanziari.

Decorsi **ulteriori 15 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.**

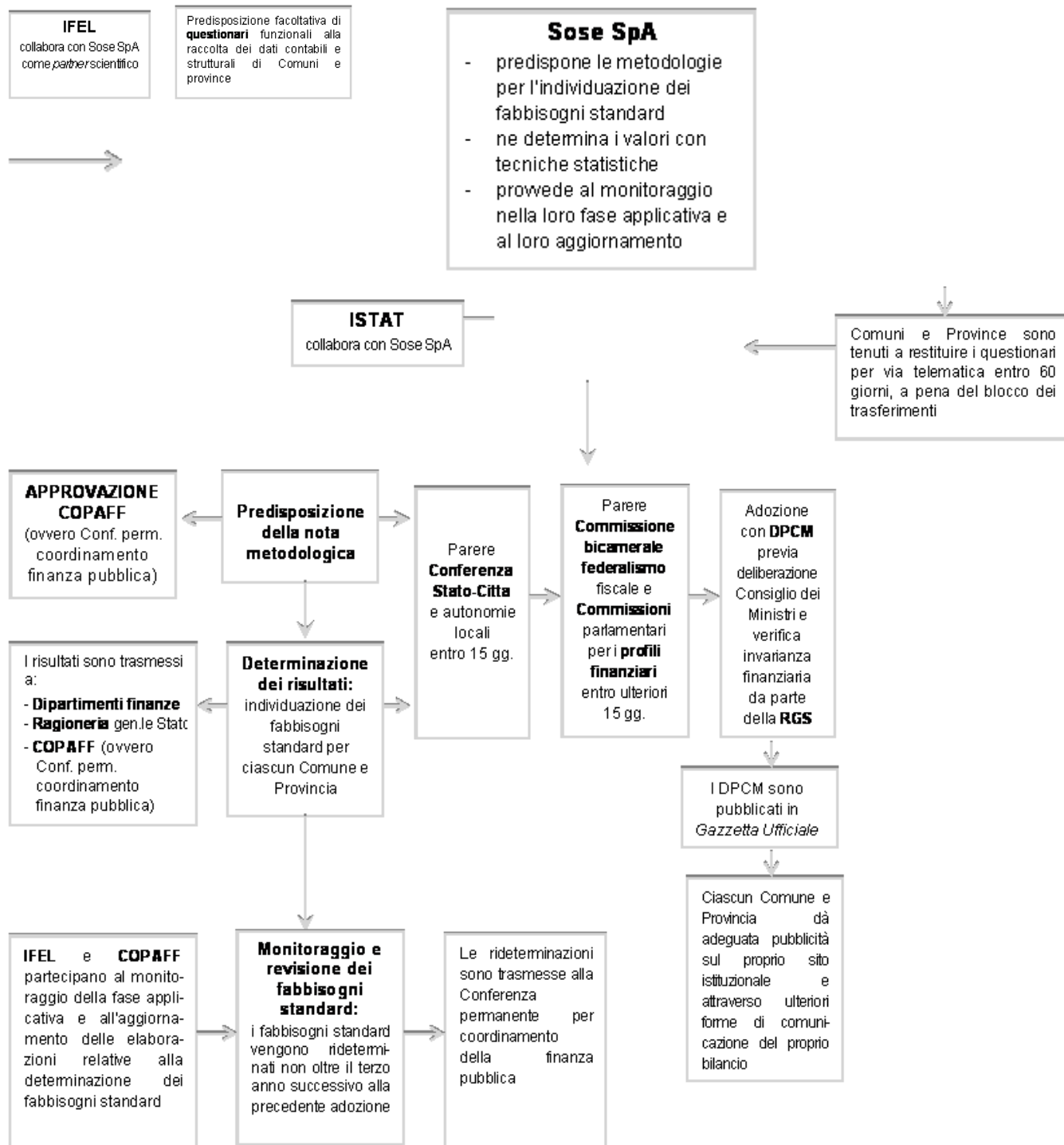
Il Governo, ove non intenda conformarsi ai pareri parlamentari, trasmette alle Camere una relazione con cui indica le ragioni per le quali non si è conformato ai citati pareri.

La norma precisa inoltre che ciascuno dei decreti del Presidente del Consiglio dei Ministri recante la **determinazione dei fabbisogni standard per Comuni e Province** deve indicare in allegato gli **elementi considerati ai fini di tale determinazione.**

Ulteriori forme di pubblicità

Ciascun Comune e Provincia **pubblichino adeguatamente i contenuti del DPCM sul proprio sito istituzionale** e ne diano ulteriore comunicazione nel proprio bilancio secondo le forme previste.

Procedura per la determinazione dei fabbisogni standard



MONITORAGGIO E REVISIONE

Al fine di garantire continuità efficacia al processo di efficientamento dei servizi locali, che i **fabbisogni standard** vengano **sottoposti a monitoraggio e rideterminati** – con le **modalità previste** dal decreto in esame - **non oltre il terzo anno** successivo alla **loro** precedente **adozione**.

Le relative **determinazioni** sono **trasmesse alla Conferenza permanente per il coordinamento della finanza pubblica** - dal momento della sua istituzione - di cui all'articolo 5 della legge 5 maggio 2009, n. 42, che si avvale della Commissione tecnica paritetica per l'attuazione del federalismo fiscale.

CITTA' METROPOLITANE

Le **modalità di individuazione dei fabbisogni standard** recate dal provvedimento in esame, in quanto compatibili, sono estese **alla determinazione dei fabbisogni standard delle Città metropolitane**¹, una volta costituite, relativamente alle funzioni fondamentali per esse individuate dalla legge delega n. 42/2009.

BENEFICI PER GLI ENTI VIRTUOSI

Mantenendo fermo il rispetto degli obiettivi di servizio e di erogazione dei livelli essenziali delle prestazioni, che la **differenza positiva eventualmente realizzata in ciascun anno finanziario** fra

¹ L'articolo 23, comma 6 della citata legge n. 42/2009, prevede : alla lettera e) che ai soli fini delle disposizioni concernenti le spese e l'attribuzione delle risorse finanziarie alle città metropolitane, con riguardo alla popolazione e al territorio metropolitano, le funzioni fondamentali della provincia sono considerate, in via provvisoria, funzioni fondamentali della città metropolitana, con efficacia dalla data di insediamento dei suoi organi definitivi; alla lettera f) che, per le finalità di cui alla lettera e), siano altresì considerate funzioni fondamentali della città metropolitana, con riguardo alla popolazione e al territorio metropolitano:

- 1) la pianificazione territoriale generale e delle reti infrastrutturali;
- 2) la strutturazione di sistemi coordinati di gestione dei servizi pubblici;
- 3) la promozione e il coordinamento dello sviluppo economico e sociale.

Si ricorda, inoltre, che l'ordinamento transitorio di Roma Capitale trova disciplina nel Decreto legislativo 17 settembre 2010, n. 156, in attuazione dell'articolo 24 della legge 5 maggio 2009, n. 42.

il **fabbisogno *standard*** e la **spesa effettiva risultante dal bilancio dell'ente locale**, è acquisita dal bilancio dell'ente medesimo.

Nel caso di esercizio delle funzioni in forma associata, la differenza positiva è ripartita fra i singoli enti partecipanti in ragione degli oneri e degli obblighi gravanti su ciascuno di essi in base all'atto costitutivo.

Il **comma 4**, mantenendo fermo quanto previsto dall'articolo 27 della legge 5 maggio 2009, n. 42, in materia di concorso all'attuazione del federalismo fiscale da parte delle regioni a statuto speciale e delle Province autonome di Trento e Bolzano tramite norme di attuazione degli statuti speciali, ed in particolare in ordine alle competenze e al rispetto dei tempi ivi previsti per tale attuazione, prevede che il provvedimento in esame non si applica agli enti locali appartenenti ai territori delle Regioni a statuto speciale e delle province autonome di Trento e di Bolzano.

REGIONI A STATUTO SPECIALE

Non si applica gli enti locali appartenenti ai territori delle regioni a Statuto speciale e alle province autonome di Trento e di Bolzano.