

Terzo Decreto attuativo del federalismo fiscale approvato: i fabbisogni standard

**Note al Decreto Legislativo n. 216 del 26 novembre 2010  
“Disposizioni in materia di determinazione dei costi e dei fabbisogni standard di  
Comuni, Città metropolitane e Province”**

a cura di **Roberto Marraccini**  
*Ufficio di Segreteria Politica Federale*

Il Decreto Legislativo n. 216 del 26 novembre 2010, pubblicato sulla Gazzetta Ufficiale il successivo 17 dicembre, è entrato in vigore il 18 dicembre scorso. Si tratta, per semplificare, del terzo Decreto Legislativo attuativo della Legge n. 42 del 2009 “Delega al Governo in materia di federalismo fiscale, in attuazione dell’articolo 119 della Costituzione”.

Il provvedimento in oggetto riguarda “Disposizioni in materia di determinazione dei costi e dei fabbisogni standard di Comuni, Città metropolitane e Province”. Già il titolo lascia intendere – oltre ai tecnicismi presenti nello stesso – l’importanza, storica, di quanto in esso contenuto. Un provvedimento fondamentale nel percorso di concretizzazione definitiva di un effettivo sistema di federalismo fiscale.

**Premessa – alcune definizioni**

Urge, comunque, per iniziare in maniera corretta la nostra analisi – anche per via dei difficili concetti presenti all’interno del testo – dare una breve definizione di che cosa si intende per costo storico e fabbisogno standard.

Costo storico

È, sostanzialmente, quanto storicamente si è speso per un determinato servizio.

Nel passato, e questo è evidente se si analizza la spesa pubblica pro-capite e, soprattutto, quanto veniva trasferito alle varie Regioni sotto forma di trasferimenti, avveniva che quanto più una Regione spendeva e tanto riceveva l’anno successivo.

Ora, con l’approvazione della Legge n. 42 del 2009, la cosiddetta Legge delega sul federalismo fiscale, è scritto esplicitamente che si deve passare dal costo storico al costo standard.

Costo standard

Con la definizione di costo standard si intende il costo di un determinato servizio che avvenga nelle migliori condizioni di efficienza e appropriatezza, garantendo i livelli essenziali di prestazione.

Prendendo a riferimento quanto sancito nella Legge delega (Legge n. 42 del 2009) il costo standard è definito prendendo a riferimento la Regione più “virtuosa”, vale a dire i costi efficienti a cui presta i servizi la Regione “più efficiente”. In sostanza, il finanziamento per gli enti territoriali dovrà aver riguardo della determinazione dei costi calibrata sulla base di una gestione efficiente ed efficace di

una Pubblica Amministrazione, tenendo anche conto del rapporto tra il numero dei dipendenti dell'ente territoriale ed il numero dei residenti.

### Fabbisogno standard

Si tratta di un criterio a cui ancorare il finanziamento integrale dei livelli essenziali delle prestazioni e delle funzioni fondamentali degli Enti Locali.

È comunque utile rilevare che per la definizione di fabbisogno standard si possono trovare diversi concetti che vanno dal principio di spesa efficiente a quello di esborso necessario o ottimale, passando per quello di livello minimo o essenziale della prestazione. In sostanza, seguendo quanto scritto nella Legge delega (Legge n. 42 del 2009) il fabbisogno standard costituisce l'indicatore rispetto al quale comparare e valutare l'azione pubblica.

I fabbisogni standard, quindi, costituiscono i nuovi parametri cui agganciare il finanziamento delle spese fondamentali degli Enti Locali, per assicurare un graduale e definitivo superamento del criterio della spesa storica.

---

### **Articolo 1 – Oggetto**

Il primo articolo del testo, come quasi sempre avviene nei testi normativi, riguarda l'oggetto, ovvero su che cosa il provvedimento interviene (con le proprie disposizioni). E, senza ripeterci e senza scadere nella semplice e facile retorica, è molto importante leggere quale sia lo scopo dell'intero Decreto Legislativo: "disciplinare la determinazione del fabbisogno standard per Comuni e Province", per fare in modo che si possa giungere – definitivamente – al superamento del criterio del cosiddetto costo storico.

### **Articolo 2 – Obiettivi di servizio**

Attraverso il Disegno di Legge di stabilità, ovvero con apposito Disegno di Legge collegato alla manovra di finanza pubblica, il Governo propone delle norme di coordinamento dinamico della finanza pubblica finalizzate 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.

L'anno 2012 viene individuato quale anno di riferimento per l'avvio della fase transitoria che porterà al superamento del criterio della spesa storica.

La cosiddetta fase transitoria viene strutturata seguendo questi tempi:

- a) nel 2011 verranno determinati i fabbisogni standard, che entreranno in vigore nel 2013 (riguardo ad almeno 2/3 delle funzioni fondamentali, come indicati dall'articolo 3);
- b) nel 2012 verranno determinati i fabbisogni standard, che entreranno in vigore nel 2013 (riguardo ad almeno 2/3 delle funzioni fondamentali di cui all'articolo 3);
- c) nel 2013 verranno determinati i fabbisogni standard, che entreranno in vigore nel 2014, riguardo a tutte le funzioni di cui all'articolo 3, comma 1 lettere a) e b) del presente Decreto.

### **Articolo 3 – Funzioni fondamentali e classificazione delle relative spese**

#### Per i Comuni

- funzioni fondamentali di amministrazione, di gestione e di controllo, nella misura complessiva del 70% delle spese, come certificate dall'ultimo conto del bilancio disponibile alla data di entrata in vigore della Legge n. 42 del 2009;
- funzioni di polizia locale;
- funzioni di istruzione pubblica (compresi i servizi per gli asili nido e quelli di assistenza scolastica e refezione, nonché l'edilizia scolastica);
- funzioni nel campo della viabilità e dei trasporti;
- 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);
- le funzioni del settore sociale.

#### Per le Province

- le funzioni generali di amministrazione, di gestione e di controllo, complessivamente per il 70% delle spese come certificate dall'ultimo conto del bilancio disponibile;
- le funzioni di istruzione pubblica, compresa l'edilizia scolastica;
- le funzioni nel settore dei trasporti;
- le funzioni che concernono la gestione del territorio;
- le funzioni nel campo della tutela ambientale;
- le funzioni inerenti allo sviluppo economico relative ai servizi del mercato del lavoro.

### **Articolo 4 – Metodologia per la determinazione dei fabbisogni standard**

L'articolo in questione definisce, esplicitamente, quale sarà la metodologia attraverso cui verrà perfezionata la definizione dei fabbisogni standard. Vengono previste le modalità attraverso le quali identificarli e definirli.

Ad esempio, si andranno ad identificare le informazioni e i dati di natura strutturale e contabile necessari, anche attraverso appositi moduli da inviare ai Comuni e alle Province. Inoltre, verranno appositamente analizzati i costi per individuare quelli più significativi e determinare, come scritto nel testo normativo, gli intervalli di normalità.

In maniera chiara – al secondo comma – si stabilisce che il fabbisogno standard possa essere determinato con riferimento a ciascuna funzione fondamentale, ad un singolo servizio o ad aggregati di servizi, ovviamente considerando le esclusioni previste dalla Legge delega (Legge n. 42 del 2009).

Inoltre, si dovranno considerare le specificità legate ai recuperi di efficienza ottenuti grazie alle Unioni di Comuni e le altre forme di esercizio di funzioni in forma associata.

### **Articolo 5 – Procedimento di determinazione dei fabbisogni standard**

In questo articolo, molto tecnico ma allo stesso modo molto importante per l'intento di tutto l'impianto normativo, viene descritto come verrà determinato il fabbisogno standard.

Alla Società per gli Studi di Settore SOSE s.p.a. è affidato il compito di predisporre le metodologie necessarie per individuare i fabbisogni standard oltre a quello di determinare i valori con tecniche statistiche che diano rilievo alle caratteristiche individuali dei singoli Comuni e Province. A questo scopo, la società in questione (SOSE s.p.a.) si potrà avvalere della collaborazione dell'Istituto per la Finanza e per l'Economia Locale (IFEL), nonché dell'ISTAT.

Le metodologie che verranno prodotte dovranno, poi, essere valutate dalla Commissione tecnica per l'attuazione del federalismo fiscale, nonché dal Ministero dell'Economia e delle Finanze.

#### **Articolo 6 – Pubblicazione dei fabbisogni standard**

Si stabilisce, inoltre, una specifica procedura per arrivare alla pubblicazione sia della cosiddetta nota metodologica sia della procedura per calcolare i fabbisogni standard di ogni Ente Locale. Per la precisione, si dispone che la nota metodologica per il relativo calcolo e il fabbisogno standard per ogni Comune e Provincia – dopo la preventiva verifica del Dipartimento della Ragioneria generale dello Stato del Ministero dell'Economia e delle Finanze – siano adottati attraverso un Decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri (DPCM), con preventiva approvazione, a livello di Governo, del Consiglio dei Ministri.

Prima di essere approvato lo schema di DPCM, dovrà essere sentita – per il parere – la Conferenza Stato-città e autonomie locali. Una volta trascorsi 15 giorni, lo schema viene comunque trasmesso alle Camere per il parere da parte della Commissione bicamerale per l'attuazione del federalismo fiscale e per il parere – prettamente finanziario – delle Commissioni parlamentari competenti. Successivamente, passato il termine di 15 giorni ulteriori, il Decreto in oggetto può comunque essere adottato, dopo la deliberazione definitiva del Consiglio dei Ministri, con la conseguente pubblicazione – del testo del Decreto – sulla Gazzetta Ufficiale.

Se il Governo non volesse conformarsi ai pareri del Parlamento deve trasmettere una relazione con cui indica le ragioni per cui non ha accettato i pareri di cui sopra. In sostanza, si va a configurare un meccanismo simile a quanto già verificatosi con l'approvazione definitiva delle comunicazioni del Governo in ai sensi dell'articolo 2, comma 4, secondo periodo, della Legge n. 42 del 2009, in relazione allo Schema di Decreto Legislativo in materia di *federalismo municipale*, la cui risoluzione parlamentare è stata approvata definitivamente il 2 marzo 2011.

Infine viene stabilito, questo per informare al meglio i cittadini circa le politiche di spesa intraprese dagli Enti Locali, che ogni Comune e Provincia debba dare adeguata pubblicità sul proprio sito istituzionale (il sito web dell'ente in questione) riguardo alla nota metodologica e alla procedura di calcolo per i fabbisogni standard, oltre al proprio bilancio. È, come risulta chiaro, un modo per avvicinare i cittadini alla propria amministrazione – comunale e provinciale – rendendo, così, sempre più trasparente l'operato degli amministratori locali.

#### **Articolo 7 – Revisione a regime dei fabbisogni standard**

Il processo che porterà – come detto fino ad ora – alla concretizzazione del sistema imperniato sui cosiddetti fabbisogni standard verrà, poi, sottoposto a controllo. Questo per fare in modo che il “processo di efficientamento dei servizi locali” possa avere seguito e, soprattutto, possa risultare efficace. Il monitoraggio e l'eventuale rideterminazione dei fabbisogni standard dovrà avvenire non oltre il terzo anno successivo alla loro adozione. Questo è quanto prescritto nel primo comma.

Il successivo comma secondo dispone che le relative determinazioni vengano trasmesse alla *Conferenza permanente per il coordinamento della finanza pubblica*. Occorre, allora, ricordare che l'organo appena citato – disciplinato dall'articolo 5 della Legge n. 42 del 2009 – ha dei compiti ben definiti. Tra questi, visto l'argomento che si sta trattando in questo documento, all'articolo 5, comma 1, lettera h) della Legge n. 42 del 2009 è scritto esplicitamente:

“ h) la Conferenza verifica periodicamente la realizzazione del percorso di convergenza ai costi e ai fabbisogni standard nonché agli obiettivi di servizio [...]”.

## **Articolo 8 – Disposizioni finali ed entrata in vigore**

Il comma 1 dell’articolo finale del provvedimento normativo in esame estende le modalità di individuazione dei fabbisogni standard alle Città metropolitane, una volta che esse saranno costituite. Ovviamente, si individueranno i fabbisogni standard relativamente alle funzioni fondamentali individuate per le stesse dalla Legge delega n. 42 del 2009.

Il secondo comma è molto importante. Si prevede infatti che, mantenendo fermo il rispetto degli obiettivi di servizio e di erogazione dei livelli essenziali delle prestazioni, la differenza positiva che eventualmente si dovesse realizzare tra il fabbisogno standard e la spesa effettivamente realizzata – in base al bilancio dell’Ente Locale – verrà acquisita, automaticamente, dal bilancio dello stesso ente.

Il comma 4 mantenendo fermo quanto previsto dall’articolo 27 della Legge 5 maggio 2009, n. 42 (Coordinamento della finanza delle Regioni a Statuto speciale e delle Province autonome), ed in particolare in ordine alle competenze e al rispetto dei tempi previsti per questa attuazione, prevede che il Decreto Legislativo che si sta analizzando non si applichi agli Enti Locali che appartengono ai territori delle Regioni a Statuto speciale e delle Province autonome di Trento e Bolzano.

L’entrata in vigore, come generalmente avviene nei testi normativi, viene fissata al giorno successivo a quello della pubblicazione sulla Gazzetta Ufficiale. La pubblicazione è avvenuta lo scorso 17 dicembre. Il Decreto Legislativo in oggetto, quindi, è ufficialmente in vigore dal 18 dicembre 2010.