

DECRETO LEGISLATIVO 26 novembre 2010, n. 216

Disposizioni in materia di determinazione dei costi e dei fabbisogni standard di Comuni, Citta' metropolitane e Province. (10G0240)

IL PRESIDENTE DELLA REPUBBLICA

Visti gli articoli 76, 87, quinto comma, 117 e 119 della Costituzione;

Vista la legge 5 maggio 2009, n. 42, recante delega al Governo in materia di federalismo fiscale, in attuazione dell'articolo 119 della Costituzione ed, in particolare, gli articoli 2, comma 2, lettera f), 11, comma 1, lettera b), 13, comma 1, lettere c) e d), 21, commi 1, lettere c) ed e), 2, 3 e 4, nonche' 22, comma 2, relativi al finanziamento delle funzioni di Comuni, Citta' metropolitane e Province;

Visto l'accordo in materia di mutua collaborazione per la determinazione dei fabbisogni standard per il finanziamento delle funzioni fondamentali e dei relativi servizi di Comuni, Province e Citta' metropolitane sancito il 15 luglio 2010, in sede di Conferenza Stato-Citta' 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;

Vista la preliminare deliberazione del Consiglio dei Ministri, adottata nella riunione del 22 luglio 2010;

Vista l'intesa sancita in sede di Conferenza unificata ai sensi dell'articolo 3 del decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281, nella riunione del 29 luglio 2010;

Visti il parere della Commissione parlamentare per l'attuazione del federalismo fiscale di cui all'articolo 3 della legge 5 maggio 2009, n. 42, e i pareri delle Commissioni parlamentari competenti per le conseguenze di carattere finanziario della Camera dei deputati e del Senato della Repubblica;

Vista la deliberazione del Consiglio dei Ministri, adottata nella riunione del 18 novembre 2010;

Sulla proposta del Ministro dell'economia e delle finanze, del Ministro per le riforme per il federalismo, del Ministro per la semplificazione normativa e del Ministro per i rapporti con le regioni e per la coesione territoriale, di concerto con il Ministro dell'interno e con il Ministro per la pubblica amministrazione e l'innovazione;

Emana

il seguente decreto legislativo:

Art. 1

Oggetto

1. Il presente decreto e' diretto 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.

2. I fabbisogni standard determinati secondo le modalita' stabilite dal presente decreto costituiscono il riferimento cui rapportare progressivamente nella fase transitoria, e successivamente a regime, il finanziamento integrale della spesa relativa alle funzioni fondamentali e ai livelli essenziali delle prestazioni, 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 puo' eccedere l'entita' dei trasferimenti soppressi. Fino a nuova

determinazione dei livelli essenziali in virtu' della legge statale, sono livelli essenziali quelli gia' fissati in base alla legislazione statale vigente.

3. Fermi restando i vincoli stabiliti con il patto di stabilita' interno, dal presente decreto non devono derivare nuovi o maggiori oneri per il bilancio dello Stato oltre a quelli stabiliti dalla legislazione vigente.

Art. 2

Obiettivi di servizio

1. Conformemente a quanto previsto dalla legge 5 maggio 2009, n. 42, il Governo, nell'ambito del disegno di legge di stabilita' 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, nonche' 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 e' effettuato in sede di Conferenza permanente per il coordinamento della finanza pubblica, da istituire ai sensi dell'articolo 5 della citata legge n. 42 del 2009.

2. Ai fini di cui al comma 1, il Governo tiene conto delle informazioni e dei dati raccolti, ai sensi dell'articolo 4, 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.

3. Gli obiettivi di servizio sono stabiliti in modo da garantire il rispetto della tempistica di cui ai commi 4 e 5.

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

5. La fase transitoria si struttura secondo la seguente modalita' 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 3, comma 1, lettere a) e b), del presente decreto, con un processo di gradualita' 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 3, comma 1, lettere a) e b), del presente decreto, con un processo di gradualita' 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 3, comma 1, lettere a) e b), del presente decreto, con un processo di gradualita' diretto a garantire l'entrata a regime nell'arco del triennio successivo.

Art. 3

Funzioni fondamentali e classificazione delle relative spese

1. Ai fini del presente decreto, fino alla data di entrata in vigore della legge statale di individuazione delle funzioni fondamentali di Comuni, Citta' metropolitane e Province, le funzioni fondamentali ed i relativi servizi presi in considerazione in via provvisoria, ai sensi dell'articolo 21 della legge 5 maggio 2009, n. 42, sono:

a) 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, nonche' l'edilizia scolastica;

4) le funzioni nel campo della viabilita' 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 nonche' per il servizio idrico integrato;

6) le funzioni del settore sociale;

b) 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.

Art. 4

Metodologia per la determinazione dei fabbisogni standard

1. Il fabbisogno standard, per ciascuna funzione fondamentale e i relativi servizi, tenuto conto delle specificita' dei comparti dei Comuni e delle Province, e' determinato attraverso:

a) 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;

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 piu' significativi e alla determinazione degli intervalli di normalita';

d) l'individuazione di un modello di stima dei fabbisogni standard sulla base di criteri di rappresentativita' 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.

2. Il fabbisogno standard puo' 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 e).

Art. 5

Procedimento di determinazione dei fabbisogni standard

1. Il procedimento di determinazione del fabbisogno standard si articola nel seguente modo:

a) la Società per gli studi di settore-Sose s.p.a., la cui attività, ai fini del presente decreto, ha carattere esclusivamente tecnico, predispone le metodologie occorrenti alla individuazione dei fabbisogni standard e ne determina i valori con tecniche statistiche che danno rilievo alle caratteristiche individuali dei singoli Comuni e Province, conformemente a quanto previsto dall'articolo 13, comma 1, lettera d), della legge 5 maggio 2009, n. 42, utilizzando i dati di spesa storica tenendo conto dei gruppi omogenei e tenendo altresì conto 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 all'ampiezza demografica, alle caratteristiche territoriali, con particolare riferimento al livello di infrastrutturazione del territorio, ai sensi di quanto previsto dagli articoli 21 e 22 della legge 5 maggio 2009, n. 42, alla presenza di zone montane, alle caratteristiche demografiche, sociali e produttive dei predetti diversi enti, al personale impiegato, alla efficienza, all'efficacia e alla qualità dei servizi erogati nonché al grado di soddisfazione degli utenti;

b) la Società per gli studi di settore-Sose s.p.a. provvede al monitoraggio della fase applicativa e all'aggiornamento delle elaborazioni relative alla determinazione dei fabbisogni standard;

c) ai fini di cui alle lettere a) e b), la Società per gli studi di settore-Sose s.p.a. può predisporre appositi questionari funzionali a raccogliere i dati contabili e strutturali dai Comuni e dalle Province. Ove predisposti e somministrati, i Comuni e le Province restituiscono per via telematica, entro sessanta giorni dal loro ricevimento, i questionari compilati con i dati richiesti, sottoscritti dal legale rappresentante e dal responsabile economico finanziario. La mancata restituzione, nel termine predetto, del questionario interamente compilato è sanzionata con il blocco, sino all'adempimento dell'obbligo di invio dei questionari, dei trasferimenti a qualunque titolo erogati al Comune o alla Provincia e la pubblicazione sul sito del Ministero dell'interno dell'ente inadempiente. Agli stessi fini di cui alle lettere a) e b), anche il certificato di conto consuntivo di cui all'articolo 161 del testo unico di cui al decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267, e successive modificazioni, contiene i dati necessari per il calcolo del fabbisogno standard;

d) 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, per i compiti di cui alle lettere a), b) e c) del presente articolo, la Società per gli studi di settore-Sose s.p.a. si avvale della

collaborazione scientifica dell'Istituto per la finanza e per l'economia locale-IFEL, in qualita' di partner scientifico, che supporta la predetta societa' nella realizzazione di tutte le attivita' previste dal presente decreto. In particolare, IFEL fornisce analisi e studi in materia di contabilita' e finanza locale e partecipa alla fase di predisposizione dei questionari e della loro somministrazione agli enti locali; concorre allo sviluppo della metodologia di calcolo dei fabbisogni standard, nonche' alla valutazione dell'adeguatezza delle stime prodotte; partecipa all'analisi dei risultati; concorre al monitoraggio del processo di attuazione dei fabbisogni standard; propone correzioni e modifiche alla procedura di attuazione dei fabbisogni standard, nonche' agli indicatori di fabbisogni fissati per i singoli enti. IFEL, inoltre, fornisce assistenza tecnica e formazione ai Comuni e alle Province; la Societa' per gli studi di settore-Sose s.p.a puo' avvalersi altresì della collaborazione dell'ISTAT per i compiti di cui alle lettere a), b) e c) del presente articolo;

e) le metodologie predisposte ai sensi della lettera a) sono sottoposte, per l'approvazione, ai fini dell'ulteriore corso del procedimento, 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 Societa' 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, nonche' alla Commissione tecnica paritetica per l'attuazione del federalismo fiscale ovvero, dopo la sua istituzione, alla Conferenza permanente per il coordinamento della finanza pubblica;

f) i dati raccolti ed elaborati per le attivita' di cui al presente articolo confluiscono nella banca dati delle amministrazioni pubbliche di cui all'articolo 13 della legge 31 dicembre 2009, n. 196, nonche' in quella di cui all'articolo 5 della legge 5 maggio 2009, n. 42.

Art. 6

Pubblicazione dei fabbisogni standard

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 e' sentita la Conferenza Stato-citta' e autonomie locali. Decorsi quindici giorni, lo schema e' 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 e' 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.

Decorso quindici giorni dalla trasmissione alle Camere da parte del Governo, il decreto puo' essere comunque adottato, previa deliberazione definitiva da parte del Consiglio dei Ministri, ed e' 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 e' 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.

2. Al fine di garantire la verifica di cui al comma 1, il Ministero dell'economia e delle finanze - Dipartimento della Ragioneria generale dello Stato, secondo le proprie competenze, partecipa direttamente alle attivita' di cui all'articolo 5.

3. Ciascun Comune e Provincia da' adeguata pubblicita' sul proprio sito istituzionale del decreto di cui al comma 1, nonche' attraverso le ulteriori forme di comunicazione del proprio bilancio.

Art. 7

Revisione a regime dei fabbisogni standard

1. Al fine di garantire continuita' 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 modalita' previste nel presente decreto.

2. Le relative determinazioni sono trasmesse, dal momento della sua istituzione, alla Conferenza permanente per il coordinamento della finanza pubblica 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.

Art. 8

Disposizioni finali ed entrata in vigore

1. I fabbisogni standard delle Citta' metropolitane, una volta costituite, sono determinati, relativamente alle funzioni fondamentali per esse individuate ai sensi dell'articolo 23, comma 6, lettere e) e f), della legge 5 maggio 2009, n. 42, e successive modificazioni, secondo le norme del presente decreto, in quanto compatibili.

2. 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 cosi' come risultante dal bilancio dell'ente locale, e' acquisita dal bilancio dell'ente locale medesimo. Nel caso di esercizio delle funzioni in forma associata, la differenza positiva di cui al primo periodo e' ripartita fra i singoli enti partecipanti in ragione degli oneri e degli obblighi gravanti su ciascuno di essi in base all'atto costitutivo.

3. La Societa' per gli studi di settore-Sose s.p.a. e l'Istituto per la finanza e per l'economia locale-IFEL provvedono alle attivita' di cui al presente decreto nell'ambito delle rispettive risorse.

4. Fermo restando quanto previsto dall'articolo 27 della legge 5 maggio 2009, n. 42, ed in particolare in ordine alle competenze e 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.

5. Il presente decreto entra in vigore il giorno successivo a quello della sua pubblicazione nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica italiana.

Il presente decreto, munito del sigillo dello Stato, sarà inserito nella Raccolta ufficiale degli atti normativi della Repubblica italiana. È fatto obbligo a chiunque spetti di osservarlo e di farlo osservare.

Dato a Roma, addì 26 novembre 2010

NAPOLITANO

Berlusconi, Presidente del Consiglio
dei Ministri

Tremonti, Ministro dell'economia e
delle finanze

Bossi, Ministro per le riforme per il
federalismo

Calderoli, Ministro per la
semplificazione normativa

Fitto, Ministro per i rapporti con le
regioni e per la coesione
territoriale

Maroni, Ministro dell'interno

Brunetta, Ministro per la pubblica
amministrazione e l'innovazione

Visto, il Guardasigilli: Alfano