



Consegnato nella
seduta del 29 luglio
2010



Punto 3) Intesa sullo schema di decreto legislativo recante disposizioni in materia di determinazione dei fabbisogni standard de comuni, città metropolitane e Province ai sensi della Legge 5 maggio 2009, n. 42

Si esprime intesa.

La legge 5 maggio 2009 n. 42 recante delega in materia di federalismo fiscale intende superare il criterio della spesa storica, a favore dei fabbisogni standard. Nel definire infatti i principi ai quali devono essere informati i decreti attuativi precisa che i medesimi dovranno fare riferimento alla determinazione del fabbisogno *standard* che, valorizzando l'efficienza e l'efficacia, costituisce l'indicatore rispetto al quale orientare l'azione pubblica (art 2 comma 2 lett. f), nonché assicurare il finanziamento integrale delle funzioni fondamentali.

Si fa presente che la COPAFF ha deliberato una valutazione positiva sullo schema di decreto legislativo in oggetto.

Metodologia di calcolo dei fabbisogni standard

La scelta operata nello schema di decreto legislativo risulta convincente per tali motivazioni.

Chiariti i riferimenti teorici contenuti nella Delega, per descrivere il fabbisogno standard di un ente, si pone il problema di come pervenire al suo calcolo. La problematicità non attiene alla grandezza che si vuole spiegare, dato che il Costo complessivo per un certo servizio eguaglia evidentemente la Spesa ad esso dedicata, quanto al modo con cui queste grandezze vengono spiegate, cioè quale parte di tale spesa costituisca un fabbisogno standard.

Sin ad ora in molti studi empirici si è scelta una strada del tutto diversa, animati dall'intenzione di spiegare quanto più possibile i differenziali fra Enti locali. Questo

approccio metodologico di tipo esplicativo è spesso indicato come *Analisi delle determinanti*.

In un approccio normativo - e quindi non giustificazionista della spesa storica - dalle informazioni disponibili si deve estrarre il segnale di costo. Un segnale che nella maggior parte dei casi atterrà al costo totale. Nell'approccio descrittivo, al contrario, si deve tenere conto del fatto la variabilità della spesa locale origina non solo da questioni di costo, ma anche da condizioni di domanda territorialmente mutevoli, dalle quali ci si attende emerga una diversa quantità di bene pubblico desiderato ed offerto dall'amministrazione. Alla base di queste diversità vi saranno differenziazioni delle preferenze, dei redditi, dei valori immobiliari, dei tassi di occupazione, della capacità di esazione fiscale della quota di spesa finanziata con tributi locali. Poiché tuttavia le diversità di spesa a valle di questi elementi costituiscono in larga misura scelte non assoggettabili a perequazione, il loro agire deve essere neutralizzato.

Da quanto sinora detto dovrebbe risultare sufficientemente chiaro come sia l'esclusione di alcuni gruppi di variabili socio-economiche che consente di identificare una funzione di costo. Consente cioè di dire che non si sta tentando di spiegare per i singoli servizi come venga determinata la spesa per quel bene pubblico, quanto il suo specifico costo. Per apprezzare pienamente quanto detto si ricordi che la parte spiegata tende a divenire lo standard, cioè la spesa ammissibile, mentre la parte non spiegata è ciò che sfugge da tale definizione.

Sono infine necessari un caveat ed un chiarimento. Circa il caveat, e 'sicuramente non corretta un'immediata identificazione della parte non spiegata con una misurazione di efficienza o inefficienza. Diverse amministrazioni possono presentare costi più elevati per alcuni servizi per la semplice ragione che hanno deciso di dotarsi di servizi di maggiore qualità. Nondimeno si tratta di costi che esulano dallo standard ed in quanto tali costituiscono elementi non suscettibili di perequazione all'interno di un'impostazione istituzionale di tipo federale. In termini applicativi si può dire che non è molto diverso che il "supero dello standard" derivi da maggiore qualità oppure da inefficienza. In ambedue i casi si tratta di maggiori costi non ammissibili in un programma appunto di tipo perequativo.



Il chiarimento riguarda invece il fatto se i fabbisogni standard debbano essere calcolati per singolo bene o servizio prodotto, oppure per singola funzione o addirittura per il complesso della spesa corrente primaria. La necessità di costruire indicatori di premialità e patti di convergenza sulla base di obiettivi di servizio induce a ragionare quantomeno in termini di singole funzioni di bilancio, anche alla luce di obiettivi di trasparenza e di riduzione della discrezionalità del calcolo.

Se è vero che per calcolare tanti singoli fabbisogni standard occorre una mole di informazione superiore a quella attualmente disponibile, è anche vero che, rinunciandovi per passare ad una stima aggregata, si rinuncia alla identificazione stessa degli ambiti ove si determinano valori di spesa fuori standard. Si rinuncia alla possibilità che il federalismo fiscale divenga uno strumento di ausilio concreto alle scelte organizzative degli Enti

Certamente allo stato attuale non esistono informazioni sufficienti a stimare una funzione di costo per ciascuna funzione di bilancio. Tuttavia **con un percorso quinquennale, è sicuramente possibile assoggettare all'applicazione del costo standard quelle funzioni per le quali nel corso del periodo sia possibile disporre di informazioni sufficienti a garantire stime robuste e condivise. Viceversa, per la porzione di spesa corrente primaria per la quale non si riesca a raggiungere con sufficiente affidabilità una stima delle funzioni di costo, ci si affiderà a tecniche più semplici, che consentano tuttavia egualmente di superare il metodo della spesa storica.**

Quello che s'immagina è un percorso in cui i comportamenti si accompagnano alla stima e coinvolgono gradualmente singole porzioni dell'intervento pubblico locale, rendendo peraltro più agevole la condivisione del metodo e l'adeguamento verso canoni di efficienza.

Procedure e soggetti previsti dal decreto legislativo

Scopo del decreto in oggetto è disciplinare la determinazione del fabbisogno standard per i Comuni, le Città metropolitane e Province per superare definitivamente il criterio della spesa storica e per finanziare la spesa relativa alle funzioni fondamentali.

In via provvisoria per la definizione dei fabbisogni standard sono considerate le seguenti funzioni fondamentali:



- funzioni generali di amministrazione, di gestione e di controllo
- funzioni di polizia locale
- le funzioni di istruzione pubblica
- funzioni nel campo della viabilità e dei trasporti
- funzione riguardante la gestione del territorio e dell'ambiente, escluso il servizio di edilizia residenziale e locale e piani di edilizia e il servizio idrico integrato
- funzioni del settore sociale.

I fabbisogni standard sono determinati attraverso l'individuazione di modelli organizzativi in relazione alle funzioni fondamentali e ai relativi servizi, l'analisi dei costi finalizzati alla individuazione di quelli più significativi e alla determinazione degli intervalli di normalità, e l'individuazione di un modello di stima dei fabbisogni standard.

La società SOSE S.p.A. predispone la metodologia per la determinazione dei fabbisogni standard e ne determina i valori attraverso tecniche statistiche utilizzando i dati di spesa storica, tenendo conto anche di altri fattori quali spesa per servizi esternalizzati, ampiezza demografica, caratteristiche territoriali etc. Provvede inoltre al monitoraggio della fase applicativa e può predisporre questionari *ad hoc* da sottoporre agli enti locali che dovranno rispondere entro 60 giorni dal loro ricevimento, altrimenti saranno sanzionati con il blocco dei trasferimenti a qualunque titolo erogati fino all'adempimento dell'obbligo.

SOSE per la realizzazione di tutte le attività esposte si avvale dell'IFEL, così come da accordo sancito il 15 luglio u.s..

In particolare IFEL:

- fornisce analisi e studi in materia di contabilità e finanza locale
- partecipa alla predisposizione dei questionari e alla somministrazione degli stessi agli enti locali
- concorre allo sviluppo della metodologia dei fabbisogni standard, alla valutazione delle stime



- partecipa all'analisi dei risultati
- concorre al monitoraggio del processo di attuazione dei fabbisogni standard,
- propone correzioni e modifiche alla procedura di attuazione dei costi standard e agli indicatori di fabbisogni fissati per i singoli enti
- fornisce assistenza tecnica e formativa ai Comuni e alle Province

La metodologia predisposta deve essere approvata dalla Commissione tecnica paritetica per l'attuazione del federalismo fiscale (COPAFF).

La nota metodologica e il fabbisogno standard per ogni singolo ente sono adottati con Decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri sentita la conferenza Stato-Città e autonomie locali previa verifica da parte della Ragioneria dello Stato e deliberazione del Consiglio dei Ministri.

Considerazioni finali

Le regole e le procedure descritte nello schema di decreto legislativo in termini generali contengono adeguate garanzie per assicurare flessibilità e gradualità nel passaggio dalla distribuzione delle risorse trasferite sulla base della spesa storica verso i fabbisogni standard. È giusto sottolineare una preoccupazione finale di ordine generale sull'esigenza di garantire comunque risorse adeguate agli enti che storicamente hanno minor capacità fiscale e una spesa strutturata maggiore attraverso i trasferimenti perequativi.

