

RELAZIONE ILLUSTRATIVA

Il presente decreto legislativo è diretto ad attuare la delega contenuta nella legge n. 42/2009 che impone il superamento della spesa storica nel finanziamento degli Enti locali. L'art. 11, comma 1, lett. b) prevede infatti che le spese dei comuni riconducibili alle funzioni fondamentali e ai livelli essenziali delle prestazioni avvenga in modo da garantirne il finanziamento integrale in base al fabbisogno standard. L'art 21 determina in via provvisoria le funzioni fondamentali affidate ai Comuni, che comprendono: le funzioni generali di amministrazione, di gestione e di controllo, nella misura complessiva del 70 per cento delle spese; di polizia locale; di istruzione pubblica, ivi compresi i servizi per gli asili nido e quelli di assistenza scolastica e refezione, nonché quelle relative all'edilizia scolastica; le funzioni nel campo della viabilità e dei trasporti e le funzioni del settore sociale. Per le Province le funzioni considerate fondamentali sono: le funzioni generali di amministrazione, di gestione e di controllo, nella misura complessiva del 70 per cento delle spese; quelle di istruzione pubblica, ivi compresa l'edilizia scolastica; le funzioni nel campo dei trasporti; le funzioni riguardanti la gestione del territorio; le funzioni nel campo della tutela ambientale; le funzioni nel campo dello sviluppo economico relative ai servizi del mercato del lavoro.

La spesa relativa a queste funzioni sarà garantita attraverso tributi propri, partecipazioni ed addizionali a tributi statali e regionali e la perequazione, che sostituiscono integralmente i trasferimenti statali.

L'ammontare della spesa dovrà essere stabilito attraverso il calcolo del fabbisogno *standard*, il criterio che andrà a sostituire gradualmente quello della spesa storica. Scopo della disposizione in questione è quello di abbandonare definitivamente gli effetti distorsivi e poco responsabilizzanti generati dal modello attuale e di rafforzare l'efficienza delle amministrazioni locali e il controllo democratico dell'elettorato.

E' emblematico ricordare la complicata vicenda per cui oggi i trasferimenti statali agli enti locali vengono ancora assegnati in base alla stratificazione del criterio della spesa storica.

Più precisamente, nel 1973 (con i decreti legislativi attuativi della riforma fiscale), viene operata la soppressione dei tributi locali, realizzando una situazione di accentramento della finanza locale e di perdita di autonomia impositiva dei comuni. Viene creato un solo sportello centrale per le entrate, e gli enti locali diventano centri autonomi per la spesa, completamente deresponsabilizzati sul versante delle entrate. Il risultato di questa scelta è un significativo aumento della spesa pubblica e conseguentemente, della pressione fiscale. Nel 1977 con i decreti "Stammati 1" e "Stammati 2" l'obiettivo dell'eliminazione del ricorso degli enti locali ai debiti bancari per finanziare le spese correnti viene perseguito con l'attuazione del criterio della "spesa storica", ossia della determinazione delle erogazioni statali a favore dei singoli enti locali, in misura pari alla spesa sostenuta l'anno precedente, aumentata di una certa percentuale fissa.

Negli anni '90 si assiste al tentativo di superare la prassi dei ripiani a piè di lista rafforzando l'autonomia impositiva locale, il criterio della spesa storica non viene tuttavia superato. Il D.L. n. 41/1995 (c.d. manovra Dini), convertito con modificazioni dalla legge 22 marzo 1995 n. 85, cerca di introdurre il cd. "fabbisogno teorico standardizzato" che confrontava fabbisogni e risorse godute. Il nuovo sistema viene però criticato da una parte degli enti locali e portato alla sospensione. Stesso destino incontra anche il decreto 30 giugno 1997, n. 244 sul "Riordino del sistema dei trasferimenti erariali agli enti locali" che si caratterizza per l'introduzione di un principio diretto a premiare lo sforzo fiscale e tariffario. Il sistema, tuttavia, non è mai stato applicato.

Si tratta quindi di una storia di fallimenti, che richiede una nuova modalità di approccio al problema, pena il rischio di incorrere nell'ennesimo fallimento.

Le modalità più tradizionali di determinazione dei fabbisogni *standard* che potrebbero trovare applicazione sono due: il metodo delle determinanti e quello della *Representative Expenditure System*.

Il primo è quello tradizionale, a lungo usato nell'ambito del Ministero dell'Interno, allorché l'Osservatorio sugli EE. LL. produceva esperimenti sulla perequazione destinati a fare da supporto alle proposte di legge, mai però, come si è visto, tradotte in decreti attuativi. Esso prevede l'utilizzo dell'econometria sotto forma di regressioni multiple, che stimano la dipendenza della spesa di volta in volta considerata (corrente totale, per funzioni fondamentali, ecc.) da una serie limitata di variabili ("determinanti") che colgano i principali elementi di differenziazione tra gli Enti (ampiezza demografica, caratteristiche demografiche, ecc.). Questo metodo di calcolo della spesa *standard* presuppone una convergenza dei singoli Comuni verso un livello medio, sebbene ponderato in base a fattori oggettivi, e quindi tende di fatto a comportare una riallocazione della spesa storica complessiva senza modificarne il livello. La spesa per funzione fondamentale viene rapportata ai vettori: "y", delle quantità di beni e servizi corrispondenti alla funzione fondamentale; (eventualmente) "w", ovvero della qualità degli *outputs*; "z", il vettore delle variabili oggettive e fuori controllo delle amministrazioni - e (eventualmente) "x", il vettore delle preferenze dei cittadini, espresse da parametri monetari indicanti le entrate. Vi sono poi fattori residuali, su cui si "scaricano" i diversi gradi di efficienza delle amministrazioni esaminate. Va enfatizzata la difficoltà, che questo metodo presenta, di discriminare adeguatamente gli Enti in base alle prestazioni effettivamente offerte in relazione alla spesa effettuata: in altri termini, di definire un *benchmark* per l'efficienza della performance degli Enti.

Il secondo, quello delle *Representative Expenditure System*, non fa uso della regressione, perché prevede l'applicazione di indicatori fisici di *workload factors* (ovvero di fattori incidenti sull'amministrazione locale: popolazione servita, strade curate, servizi forniti, ecc.). Dato un livello di spesa pro-capite definito necessario o semplicemente medio, questo viene corretto attraverso indicatori di copertura della domanda potenziale, produttività e di costo degli input della produzione. In altre parole, per determinare quanto ciascun Ente locale dovrebbe spendere per finanziare un certo mix di servizi vengono considerate le caratteristiche demografiche, socioeconomiche e geografiche che influiscono sui bisogni di quel dato territorio. Tali fattori permettono di riallocare il complesso della spesa nazionale per ciascuna data funzione fra gli enti territoriali in proporzione alle loro effettive necessità. In questo caso: per ciascuna delle funzioni fondamentali si individua la quota media di partecipazione al totale delle spese. In questo modo si ha a disposizione il peso relativo di ciascuna funzione sul bilancio comunale. Per ciascuna delle funzioni fondamentali si individuano i fattori fisici (e misurabili) che determinano il costo della fornitura di un dato livello di servizi offerti. È possibile che su una determinata funzione di spesa influiscano più fattori fisici. Successivamente, si determina un indice di "carico" calcolato come media ponderata dei singoli *workload factors*. Ancora, si esprime tale carico come percentuale del carico complessivo nazionale e relativo alla funzione di spesa analizzata. Il complesso delle risorse impiegate in questa funzione, in ragione del peso che la stessa funzione ha sulle altre, viene ripartito sulla base delle percentuali ottenute. Di conseguenza, il fabbisogno di ciascun ente locale viene calcolato come somma dei fabbisogni per ciascuna funzione di spesa. La difficoltà consiste nel determinare il peso di ciascuna variabile all'interno degli indicatori.

Entrambi questi metodi, tuttavia, sebbene possano fornire utili indicazioni sulla entità dei possibili risparmi, anche in forza del tasso di arbitrarietà implicito nelle scelte dei fattori determinanti, non appaiono in grado di risolvere i problemi incontrati in passato e scongiurare il

pericolo di un ennesimo fallimento. In particolare, ha pesato anche il fatto che questi metodi sono tipicamente elaborati al centro, e successivamente "imposti", senza una condivisione dell'analisi, delle tecniche di stima e dei risultati.

Le esperienze negative del passato dimostrano la necessità di cambiare metodo, perché la elaborazione di standard o di formule di attribuzione dei finanziamenti, per quanto valida e astrattamente condivisibile in linea di principio, alla prova dei fatti si è sempre dimostrata inadeguata per definire la varietà delle situazioni e per attivare processi di razionalizzazione della spesa.

In sintesi: sarebbe stato relativamente facile stabilire in questo decreto legislativo una formula e indicare già oggi una cifra dei risparmi, come si è fatto in passato. Si poteva dire già subito che il costo specifico per una funzione – ad esempio l'anagrafe – è "x" o "y". Ma se ad esempio un Comune tiene aperta l'anagrafe il sabato per permettere ai cittadini di ritirare i certificati fuori dall'orario di lavoro, questo non è uno spreco, come invece sarebbe se il personale dedicato al servizio fosse il doppio di quello di un Comune analogo. Oppure, ed ancora ad esempio, è vero che in certi Comuni si spende poco per asili nido, ma potrebbe essere che si tratta di realtà dove è particolare la realtà sociale (ad es.: scarsa occupazione femminile), non perché si risparmia sul personale. Le formule calate dall'alto, per quanto evolute, danno subito una cifra ipotetica, ma per questo non sempre una cifra davvero realistica e perciò utilizzabile. Quanto questo sia funzionale per l'efficienza lo dimostrano appunto i fallimenti del passato.

Non è quindi una cifra, ma piuttosto un metodo, la formula necessaria per la determinazione dei fabbisogni *standard*. Un metodo che permette di arrivare alle cifre, ma attraverso un processo specifico, innovativo per il settore degli enti locali. L'ipotesi innovativa che viene assunta nel presente decreto è quella di mutuare la metodologia già applicata da circa un decennio per gli studi di settore. A ben vedere, dal punto di vista concettuale, le problematiche sono analoghe. Da un lato, con gli studi di settore si intende determinare, partendo dalla situazione di fatto, come rilevata dai dati contabili e strutturali delle imprese raccolti attraverso appositi questionari, i livelli presuntivi di ricavi da considerare coerenti con un livello accettabile di *compliance* fiscale (senza pretendere di accertare il "vero" ricavo, per i quali l'amministrazione fiscale continua ad utilizzare lo strumento dell'accertamento analitico). Dall'altro lato, che qui rileva, quello della costruzione del federalismo, si intendono determinare, partendo anche qui non solo dai dati contabili (rispetto ai quali si può incontrare il segnalato problema della attendibilità) ma anche dagli aspetti strutturali dei servizi erogati, i livelli presuntivi di fabbisogno finanziario da considerare coerenti con un livello accettabile di efficienza.

La SOSE (Società per gli studi di settore) ha peraltro tutte le caratteristiche per qualificarsi come il *partner* metodologico per la costruzione dei fabbisogni *standard*.

Si tratta di una società interamente pubblica (di proprietà per l'88% del MEF e per il restante 12% della Banca d'Italia), che ha acquisito un'esperienza ormai decennale nell'applicazione delle metodologie sopra indicate. La lunga esperienza con gli studi di settore ed il *benchmarking* delle imprese rappresenta la prova più evidente che SOSE ha tutte le capacità, tecniche e professionali, per affrontare l'analisi di un gran numero di situazioni diverse, di utilizzare al meglio un numero imponente di variabili e di individuare i modelli e le tecniche di stima più appropriati, con la piena condivisione delle parti interessate. In particolare:

- è abituata a operare, in posizione di terzietà, come soggetto tecnico preposto all'elaborazione degli studi, in tutte le fasi della produzione: dalla redazione del questionario, all'acquisizione dei dati, al loro filtraggio, alle elaborazioni statistico-econometriche, alla predisposizione del prodotto informatico finale;

- è abituata a curare in tutte le fasi del lavoro la condivisione delle scelte con le parti interessate (esperti delle associazioni di categoria, esponenti dell'Amministrazione finanziaria), in particolare per quanto concerne: obiettivi; requisiti funzionali; percorsi e passaggi metodologici; valutazione dei risultati; monitoraggio del sistema al fine di migliorare la *compliance*;
- dispone delle risorse professionali e tecnologiche necessarie ad adempiere a compiti di entità rilevante. In particolare: gestisce e aggiorna circa 206 studi di settore, relativi a una platea di 3,5 milioni di contribuenti; gestisce una banca dati di circa 25.000 variabili, strutturata in modo efficiente, sui cui dati effettua controlli di coerenza: sono attivi circa 15.000 filtri, in grado di verificare la validità dei dati forniti tramite i questionari; su una dotazione complessiva di personale di 120 elementi, circa 65 sono statistici, 20 sono aziendalisti, 10 sono informatici; sulla base dell'esperienza storica, appare in grado di produrre i fabbisogni standard in tempi compatibili con l'attuazione della delega: in particolare, avviate le prime sperimentazioni sugli studi di settore nel 1996, i primi 45 studi sono entrati in vigore nel 1998; l'anno successivo sono entrati in vigore altri 50 studi.

Nella prospettiva individuata dal presente decreto SOSE si avvale della collaborazione scientifica di IFEL, che in qualità di partner scientifico supporta SOSE nella realizzazione di tutte le attività previste dal presente decreto. In particolare: fornisce analisi e studi in materia di contabilità e finanza locale; concorre allo sviluppo della metodologia di calcolo dei fabbisogni standard, nonché 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, nonché agli indicatori di fabbisogni fissati per i singoli enti. Inoltre, IFEL fornisce assistenza tecnica e formazione agli Enti locali.

La metodologia applicata agli studi di settore presenta alcuni punti di forza che la rendono particolarmente interessante ai fini della costruzione del federalismo:

a) *si basa sulla condivisione delle scelte tecniche nelle diverse fasi della procedura di costruzione dello studio di settore.* L'analisi delle caratteristiche strutturali del settore in esame e la redazione del questionario da inviare agli enti locali (cioè lo stadio iniziale della stima del fabbisogno standard) sono definite nel confronto tra esperti del settore, avvalendosi della collaborazione dell'IFEL (espressione del mondo degli enti locali). Metodologie e risultati delle analisi sono sottoposte peraltro, in via preventiva e successiva, ad un articolato vaglio istituzionale ed interistituzionale (cfr. art. 4, co. 1, lett. e), nonché art. 5), essendo in ultimo adottati con decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri, previa deliberazione del Consiglio dei Ministri, sentita la Conferenza Stato-Città e Autonomie locali. Il decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri, recante la nota metodologica relativa alla procedura di calcolo ed il fabbisogno *standard* per ciascun Comune e Provincia, sarà quindi pubblicato sulla Gazzetta Ufficiale. Ciascun Comune e Provincia, inoltre, dovrà darne ulteriore pubblicità attraverso il proprio sito istituzionale, nonché le ulteriori forme di comunicazione del proprio bilancio (art. 5);

b) *intende innestare un processo graduale di miglioramento dell'efficienza degli enti locali.* Come accennato, il metodo qui proposto non intende determinare da subito la frontiera della massima efficienza: in altre parole, non intende collocare ogni singolo ente locale sulla efficienza assoluta; si prefigge invece di determinare un livello "accettabile" di efficienza rilevando per ciascun ente fabbisogni coerenti con quelli raggiunti, in media, dagli enti più efficienti a lui più simili. Nel tempo, il ricalcolo periodico dello studio di settore (il provvedimento fissa in tre anni l'intervallo massimo per il ricalcolo) garantisce un processo dinamico, di graduale efficientamento. In altre parole, è come se ogni ente locale venisse invitato a "saltare in alto" quanto salta la media degli enti più efficienti a lui simili; ogni tre anni l'asticella viene riposizionata.

E' evidente che la condivisione delle scelte tecniche alla base della determinazione dei fabbisogni *standard* costituisce un aspetto importante del processo di costruzione del federalismo,

garantendone una solidità notevole, di tipo politico e istituzionale, pienamente coerente con lo spirito della legge delega n. 42/2009, che ha chiaramente prescelto un modello di federalismo cooperativo e responsabile, antitetico al vecchio modello del decentramento amministrativo, deciso dal centro. Del resto, come già ricordato, le esperienze del passato dimostrano che il vecchio modello non ha funzionato: ad esempio, le vicende della Legge 85/95 sul finanziamento di Comuni e Province, come pure quelle del D. Lgs. 56/2000 per il finanziamento delle regioni, mostrano che un processo non condiviso nella fase di elaborazione degli *standard* o delle formule di attribuzione dei finanziamenti, per quanto valido e condivisibile in linea di principio, alla prova dei fatti porta a risultati che possono essere per taluni versi tecnicamente discutibili, ma soprattutto politicamente non accettati. Pesa, sulle esperienze del passato, anche l'aver voluto fissare da subito obiettivi ambiziosi, pur prevedendo periodi di adeguamento medio-lunghi.

Nella legge delega n. 42 del 2009 l'utilizzo dei fabbisogni *standard* (come pure dei costi *standard*) si prefigge, in cambio di un autentico solidarismo, di non riconoscere (tramite la perequazione) il finanziamento degli sprechi e delle inefficienze che oggi in molti casi si annidano nella produzione dei servizi fondamentali. Ma si prefigge anche una ragionevole gradualità nel perseguimento dell'efficienza. La frontiera della massima efficienza nella produzione dei servizi è obiettivo da perseguire nel medio-lungo periodo, con costanza e determinazione, non da "bruciare" nel breve, fissando *standard* astratti, cartesianamente perfetti, ma troppo lontani dalla situazione storica vigente attualmente. Soprattutto, è fondamentale che il processo sia dinamico: gli *standard*, a regime, vanno rideterminati a scadenze periodiche, per assicurare che si tenga conto con continuità dei cambiamenti che intervengono nel contesto di riferimento e delle innovazioni che intervengono nelle stesse tecniche di produzione di servizi.

RELAZIONE TECNICA

Il presente decreto legislativo è diretto ad attuare la delega contenuta nella legge n. 42/2009 che impone, con riferimento alle spese correnti riconducibili alle funzioni fondamentali e ai livelli essenziali delle prestazioni, il graduale superamento della spesa storica nel finanziamento degli Enti locali. L'ammontare delle risorse finanziarie complessive (tributi propri, partecipazioni, fondo perequativo) a disposizione di ciascun ente locale dovrà essere stabilito attraverso il calcolo del fabbisogno standard, criterio che andrà a sostituire gradualmente quello, appunto, della spesa storica. Scopo della disposizione in questione è infatti quello di abbandonare definitivamente gli effetti distorsivi e deresponsabilizzanti generati dal modello di gestione attuale e di rafforzare l'efficienza delle amministrazioni locali e il controllo democratico dell'elettorato.

In questo contesto il processo di determinazione dei fabbisogni standard, essendo volto all'efficientamento della spesa degli enti locali, non dovrà condurre, sul complesso degli enti, a un incremento della spesa complessiva del comparto come sancito esplicitamente dal comma 3 dell'articolo 1.

La verifica della presente relazione tecnica, effettuata ai sensi e per gli effetti dell'art. 17, comma 3, della legge 31 dicembre 2009, n. 196, ha avuto esito

POSITIVO NEGATIVO

Il Ragioniere Generale dello Stato

Cant'ò

22 LUG. 2010

