

PRESIDENZA DEL PRESIDENTE
GIANCARLO GIORGETTI

La seduta comincia alle 10.50.

Sulla pubblicità dei lavori.

PRESIDENTE. Avverto che, se non vi sono obiezioni, la pubblicità dei lavori della seduta odierna sarà assicurata anche attraverso l'attivazione di impianti audiovisivi a circuito chiuso.

(Così rimane stabilito).

Audizione, ai sensi dell'articolo 5 del regolamento della Commissione, dei rappresentanti della Commissione tecnica paritetica per l'attuazione del federalismo fiscale (COPAFF), della società SOSE – Soluzioni per il Sistema Economico S.p.A. e dell'Istituto per la finanza e l'economia locale (IFEL) nell'ambito dell'esame dello schema di decreto del Presidente del Consiglio dei ministri recante adozione delle note metodologiche e del fabbisogno standard per ciascun comune e provincia relativi alle funzioni generali di amministrazione, gestione e controllo (atto n. 41).

PRESIDENTE. L'ordine del giorno reca l'audizione dei rappresentanti della Commissione tecnica paritetica per l'attuazione del federalismo fiscale (COPAFF), della società SOSE – Soluzioni per il Sistema Economico S.p.A. e dell'Istituto per la finanza e l'economia locale (IFEL) nell'ambito dell'esame dello schema di decreto del Presidente del Consiglio dei ministri recante adozione delle note meto-

dologiche e del fabbisogno standard per ciascun comune e provincia relativi alle funzioni generali di amministrazione, gestione e controllo.

Sono nostri ospiti, per la COPAFF, il professor Giovanni Tria; per l'IFEL, l'avvocato Guido Castelli, presidente, il dottor Stefano Croella e la dottoressa Pasquina Petrelli; per la SOSE, il dottor Giampietro Brunello, amministratore delegato, il dottor Francesco Porcelli e il dottor Marco Stradiotto, « noto alla Commissione per la sua attività parlamentare nella scorsa legislatura.

Darei la parola al professor Tria.

GIOVANNI TRIA, *Componente della COPAFF*. Il mio sarà solo un breve *exkurs* sulla questione. Introdurrò la parte più tecnica, che poi credo sarà trattata da SOSE.

Come è noto a tutti voi, i fabbisogni standard sono stati introdotti nel nostro ordinamento dal decreto legislativo 26 novembre 2010, n. 216, allo scopo di adottare, per il finanziamento integrale della spesa relativa alle funzioni fondamentali di comuni e province delle regioni a statuto ordinario, un nuovo parametro in grado di assicurare un graduale e definitivo superamento degli effetti distorsivi del criterio della spesa storica, affermando un criterio di ripartizione dei trasferimenti che si rapporti alla spesa giustificata per ogni funzione.

Mediante i fabbisogni standard si introduce una maggiore possibilità da parte dell'elettore di monitorare, per ciascun comune e provincia, la spesa, e quindi la pressione fiscale locale, confrontandola con quella degli altri comuni e province, controllando se le differenze di spesa *pro capite* siano giustificate da obiettive differenze strutturali del territorio, sociali, de-

mografiche e della conformazione territoriale, o dipendano da differenziali di efficienza. I cittadini potranno in tal modo giudicare con cognizione di causa le proprie amministrazioni.

Il confronto tra i fabbisogni standard e la spesa storica per ogni singola funzione fondamentale offre, inoltre, agli amministratori di ciascun ente locale informazioni fondamentali per razionalizzare la spesa, cercare incrementi di efficienza e riallocare le risorse. La politica locale potrà e dovrà considerare le *best practice* e la politica nazionale sarà in grado di orientare la perequazione sui fabbisogni effettivi e non sulla spesa storica, che non distingue tra comportamenti virtuosi e meno virtuosi.

L'OCSE valuta il sistema dei fabbisogni standard come modello di perequazione più evoluto, senz'altro preferibile non solo a quello distorsivo della spesa storica, ma anche a quello della sola capacità fiscale. Crediamo, quindi, che l'attuazione del sistema fondata sui fabbisogni standard sia da ritenere una componente fondamentale del processo di revisione della spesa pubblica diretto sia alla sua riduzione sia al potenziamento dei suoi risultati in termini di servizi erogati.

Il citato decreto legislativo 2016 ha affidato alla COPAFF il compito di approvare i fabbisogni standard e le metodologie relativi alle funzioni fondamentali dei comuni e delle province, fabbisogni stimati dal SOSE con la collaborazione scientifica dell'IFEL. Il medesimo decreto 2016 ha previsto, inoltre, che il processo di genere di determinazione dei fabbisogni, iniziato nel 2011, si concludesse nel 2013, portando alla graduale entrata in vigore dei fabbisogni standard delle funzioni fondamentali di comuni e province a partire dal 2014.

Grazie alla collaborazione che nell'ambito della COPAFF si è instaurata tra i vari soggetti coinvolti, il SOSE, l'IFEL e la Ragioneria generale dello Stato, il processo di stima e di approvazione dei fabbisogni standard per le sei funzioni fondamentali identificate dalla norma ha dato ottimi risultati ed è ipotizzabile che entro il 2013

il processo sia interamente completato, come almeno prevediamo, rispettando i tempi di attuazione richiesti dalla norma.

Un anno e mezzo fa, esattamente il 28 giugno 2012, la COPAFF ha approvato le prime due note metodologiche dei fabbisogni standard relativi alle funzioni di polizia locale per i comuni e dei servizi del mercato del lavoro per le province, che hanno completato il loro iter per l'approvazione definitiva, un procedimento complesso che si è concluso con l'adozione del DPCM del 21 dicembre 2012, pubblicato in *Gazzetta Ufficiale* nell'aprile 2013.

Allo stato attuale, la COPAFF ha anche definito e approvato le note metodologiche e i fabbisogni standard di altre quattro funzioni fondamentali, una per i comuni e tre per le province. Più specificatamente, il 20 dicembre 2012 sono state approvate dal COPAFF le metodologie per i fabbisogni standard concernenti le funzioni generali di amministrazione, gestione e controllo di comuni e province, il cui schema di DPCM è stato poi approvato dal Consiglio dei ministri in prima lettura il 18 aprile 2013.

Il 2 luglio 2013 ha approvato anche le note metodologiche e i fabbisogni standard relativi alle altre due funzioni delle province di istruzione pubblica e gestione del territorio, che in questi giorni vanno all'approvazione preliminare del Consiglio dei ministri. Entro la fine dell'anno, probabilmente già prima della pausa natalizia – è convocato il Consiglio di Presidenza per lunedì prossimo – la COPAFF sarà in grado di completare interamente il complesso processo di standardizzazione con l'approvazione delle restanti funzioni specificate dall'articolo 3 del decreto legislativo n. 216, vale a dire istruzione pubblica, settore sociale, viabilità e trasporti, gestione del territorio e dell'ambiente per i comuni e, per le province, trasporti, tutela ambientale e servizi di polizia provinciale.

Si tratta di un risultato di assoluto rilievo anche in considerazione del fatto che l'articolo 1, comma 522, del disegno di legge di stabilità per il 2014, attualmente all'esame della Camera dei deputati, nel modificare la disciplina relativa al fondo di solidarietà comunale, ha disposto che

esso sia ripartito almeno per il 10 per cento sulla base dei fabbisogni standard approvati dalla COPAFF entro il 31 dicembre dell'anno precedente a quello di riferimento, in questo caso di quest'anno.

Un ulteriore passo in avanti nella razionalizzazione dell'utilizzo dei fabbisogni standard sarà rappresentato dall'inserimento del processo della considerazione della capacità fiscale standardizzata. Entro un paio di mesi è ipotizzabile che anche questo risultato possa essere conseguito.

Si deve, infatti, ricordare che i fabbisogni standard definiscono la misura di ripartizione di un *budget* complessivo predeterminato e possono guidare a una ripartizione del fondo perequativo per province e comuni una volta confrontato il fabbisogno standard stimato con la capacità fiscale, un lavoro che sarà anche seguito dalla Conferenza permanente per il coordinamento della finanza pubblica.

L'approvazione definitiva dei fabbisogni standard stimati per le funzioni generali di amministrazione, di gestione e di controllo dei comuni e delle province delle regioni a statuto ordinario, oggetto dell'atto in esame, è particolarmente importante. Riguarda, infatti, oltre il 27 per cento del totale della spesa corrente impegnata dai comuni delle regioni a statuto ordinario per le sei funzioni fondamentali e il 23 per cento dalla spesa corrente delle province delle regioni a statuto ordinario per le sei funzioni fondamentali, con riferimento ai dati del consuntivo del 2009.

È bene ricordare, forse, che la definizione dei fabbisogni standard e le funzioni fondamentali di comuni e di province delle regioni a statuto ordinario riguardano una spesa complessiva storica superiore ai 38 miliardi in riferimento al 2009. Voglio anche ricordare che la norma prevede una revisione dei fabbisogni stimati entro i tre anni dalla loro prima approvazione.

In conclusione, COPAFF ritiene che l'atto all'esame della Commissione sia un passo importante per portare a compimento il lavoro svolto nei tempi previsti

dalla norma e determinare, in tal modo, l'avvio di un mutamento forse cruciale dei criteri di spesa degli enti locali.

Qualcosa potrebbe essere aggiunto sulla metodologia di stima, ma forse posso astenermi perché credo che su questo sia più importante che parli la SOSE, che ha elaborato le metodologie e ha proceduto alle stime dei fabbisogni standard.

PRESIDENTE. Ringrazio il dottor Tria e do la parola al dottor Brunello.

GIAMPIETRO BRUNELLO, *Amministratore delegato SOSE*. Proprio due settimane fa abbiamo presentato le metodologie a cui faceva riferimento il professor Tria a un seminario internazionale organizzato dall'OCSE in Marocco. Sono state apprezzate moltissimo, come tra le più avanzate a livello mondiale, anche da Paesi che stanno utilizzando tecniche di valutazione della spesa locale, come il Regno Unito e l'Australia, ormai da qualche decennio. Credo, quindi, possa essere oggetto anche di una valutazione positiva il fatto che la scelta del 2008 è stata tutto sommato corretta e dovrebbe far ottenere dei risultati.

Come osservava il professor Tria, il lavoro svolto in SOSE è terminato; il 23 dicembre tutto il materiale sarà esaminato in Comitato di Presidenza della COPAFF e, entro la fine dell'anno, dovrebbe chiudersi l'operazione per quanto riguarda la parte tecnica, e iniziare quindi il percorso sotto l'aspetto politico.

Passo ora ad illustrare la documentazione che consegno alla Commissione (allegato 1). Entro dicembre c'è l'approvazione in sede COPAFF, sia per la parte delle province sia per la parte dei comuni, delle ultime funzioni nel campo dei trasporti e nella gestione del territorio.

Definiamo anche cosa significano in termini di valore queste funzioni: complessivamente, per le province parliamo di circa 6 miliardi, per i comuni di quasi 34 miliardi. Questa è l'area di spesa sulla quale interveniamo.

Naturalmente, il lavoro che abbiamo svolto necessiterebbe di alcune integra-

zioni. Tengo a sottolineare proprio qui in Commissione bicamerale che, soprattutto in alcune funzioni, in particolare quella della viabilità e dei trasporti, se nel definire i fabbisogni non aggiungiamo anche la parte che riguarda le regioni, tutta l'analisi diventa incompleta, in quanto bisogna considerare tutta la filiera. Tuttavia non è sufficiente avere le informazioni da parte degli enti, quindi regioni, province e comuni, ma sarebbe necessario ottenere tali dati anche da parte delle società partecipate. Diversamente, vedremo solo una metà della faccia della luna, e ciò non consente né allo Stato centrale né agli amministratori locali di accedere a un'analisi completa. È fondamentale integrare questo lavoro.

Per quanto riguarda le regioni abbiamo messo in moto tutti i meccanismi e trovato un accordo con CINSEDO (Centro interregionale di studi e documentazione) — quindi con la rappresentanza delle Regioni — e dovremmo, nella prima metà del 2014, arrivare a conclusione. Tornando, però, al settore dei trasporti, esiste il problema della definizione dei limiti entro cui dobbiamo operare, che di fatto ci impediscono di poter avere il quadro complessivo della spesa. La normativa prevede che per quanto riguarda le regioni SOSE, nel determinare il fabbisogno standard, debba considerare la spesa in conto capitale, mentre per i comuni e le province deve valutare la spesa corrente. Quindi sarebbe necessaria una integrazione della normativa, in modo da poter analizzare la spesa complessiva e l'intera filiera del trasporto pubblico locale, comprese le aziende partecipate, allo scopo di fornire informazioni complete e utilizzabili ai fini della *governance*.

A proposito di *governance*, abbiamo raccolto una serie di informazioni attraverso questionari, come adesso rapidamente illustrerò, che hanno integrato quelle già contenute nei certificati di conto consuntivo e nelle altre fonti. Con le tecniche cui ormai ci siamo abituati, attraverso i questionari abbiamo raccolto dati di struttura, cioè il modo in cui si fanno le cose, a chi vanno orientati i

servizi, qual'è il territorio di pertinenza e qual'è la popolazione, quali sono le caratteristiche.

Questo consente una valutazione e dà un significato ai numeri del conto dei bilanci, così come una confrontabilità anche dal punto di vista dell'efficienza. Non ci limitiamo, quindi, a soltanto a individuare una tabella che definisca un criterio di riparto diverso dalla spesa storica, ma che dia anche la possibilità di garantire agli enti locali strumenti di gestione fondamentali per migliorare la situazione.

Il lavoro è stato portato avanti con la massima condivisione: abbiamo avuto numerose riunioni con i tecnici della Ragioneria generale dello Stato per lo Stato centrale, con i tecnici di IFEL per i comuni e di UPI per le province. Abbiamo avuto una collaborazione aperta da parte dell'ISTAT, nonché un contributo anche di altri soggetti tecnici, che ci hanno permesso di arrivare ai risultati che, dal punto di vista metodologico, sono stati apprezzati, come anticipavo, di recente anche in ambiente internazionale.

Come evidenziava anche il professor Tria, i fabbisogni standard devono tener conto anche della capacità fiscale standard, che in qualche maniera va individuata, ricercata, altrimenti si rischia di finanziare anche l'incapacità degli enti locali. Bisogna arrivare a degli standard non solo nei servizi e nelle modalità di erogarli, ma anche nei modi attraverso cui sono finanziati.

L'attuale problema del riassetto istituzionale vede coinvolte le province. Probabilmente, tutte le informazioni che abbiamo raccolto possono essere utilissime anche per compiere delle scelte corrette in questo senso. Aldilà, infatti, della struttura degli enti, certe funzioni esistono e forse devono non solo rimanere, ma sarebbe utile anche una riallocazione dalle analisi che svolte delle funzioni. Potrebbero, infatti, portare a maggiore efficienza e a minori costi. Questo ragionamento, dunque, è fondamentale.

La valenza del lavoro e le modalità con cui è stato svolto devono essere, a mio avviso, approfondite. In questo senso, c'è

la massima disponibilità a ospitare una delegazione della Commissione in SOSE per mostrare come abbiamo lavorato, quali sono i risultati e quali le opportunità anche in termini di controllo e valutazione di scelte di gestione da parte degli amministratori degli enti locali messe a disposizione del sistema Paese. Qui è richiamato il discorso delle società partecipate e delle filiere che devono essere completate, altrimenti vedremo sempre e solo una parte del problema.

Abbiamo completato, come la normativa prevedeva, la funzione per determinare i fabbisogni standard, e quindi questo criterio di riparto che superi la spesa storica, ma altri prodotti sono disponibili, come i livelli quantitativi delle prestazioni per la valutazione degli *output* e, per l'efficientamento della spesa, un sistema di allocazione delle risorse e analisi attraverso prodotti evoluti, con tecniche parametriche e non che permettano di individuare su quali frontiere si può portare la spesa devolvendo i risparmi ottenuti ad altre funzioni.

Sotto quest'aspetto, è estremamente importante che si arrivi all'approvazione di tutte e sei le funzioni. La valutazione deve essere fatta sull'intero pacchetto delle funzioni considerate. Nella sua discrezionalità e a anche nella cultura e nelle tradizioni che si sono consolidate nel tempo, infatti, un ente locale può privilegiare una funzione piuttosto che un'altra e, naturalmente, può essere in deficit rispetto ai fabbisogni standard su una funzione ed essere, invece, in vantaggio su un'altra. È, fondamentale, quindi, considerarle aggregate, tutte assieme e individuare il fabbisogno complessivo, altrimenti rischiamo di creare danni.

Lo sforzo che abbiamo compiuto per arrivare a concludere entro il 2013 era fortemente motivato anche dalla necessità di evitare di lavorare nel riparto su una parte soltanto delle funzioni, che vanno invece considerate tutte.

Questi sono esempi di come, proprio dalle indicazioni di *policy* che emergono dalle analisi svolte, possano derivare in-

terventi che non deprimono i servizi, ma semplicemente migliorano la capacità di spesa del pubblico.

Questo è un po' il percorso che abbiamo immaginato: c'è l'evoluzione triennale, cui ha già fatto riferimento il professor Tria, che diventa un'evoluzione anche necessaria per arrivare a uniformare il livello di aggiornamento di tutte e sei le funzioni. Abbiamo cominciato con le prime due facendo riferimento ai dati del 2009, con le altre ai dati del 2010-2011, per cui c'è un disallineamento in termini informativi, non grave, ma che va sistemato.

Abbiamo allora avviato la predisposizione di un questionario unico, che potrebbe essere allegato al prossimo certificato di conto consuntivo raccolto, che comprende le informazioni necessarie per tutte e sei le funzioni, e di aggiornare adeguando tutto all'ultimo certificato di conto consuntivo.

Questo questionario è essenziale perché permette non solo l'aggiornamento, ma ogni anno di verificare lo stato di evoluzione. In alcuni casi, è evidente che si dovranno creare dei percorsi per avvicinare, non si possono compiere salti improvvisi per passare dalla spesa storica alla spesa standard. Sono necessari percorsi che vanno monitorati attraverso questo questionario annuale e va migliorato di volta in volta il modello di riferimento.

In questi termini, diamo il suggerimento di utilizzare nei certificati di conto consuntivo e nei questionari la codifica SIOPE. Questo permette di chiudere il cerchio e di lavorare su tutti i livelli, sia coi dati SIOPE raccolti dalla Banca d'Italia, sia coi dati certificati in conto consuntivo e, naturalmente, di avere coerenza tra tutte le informazioni e migliorare la base informativa su cui lavorare in futuro.

Mi permetto di dare questi suggerimenti alla Commissione perché sono importanti per arrivare a uno strumento assolutamente ideale. Queste sono le diverse fasi della metodologia. Oggi vi ho illustrato un quadro generale delle informazioni che vi servono per valutare il DPCM delle funzioni Affari generali, svi-

luppate per i comuni in quattro funzioni. Per il profilo tecnico, col permesso del Presidente, cederei la parola a Francesco Porcelli.

FRANCESCO PORCELLI, *Consulente per il federalismo fiscale della società SOSE*. Cercherò in queste ultime *slide* di sintetizzare la procedura di calcolo dei fabbisogni standard, ovviamente senza entrare, visti i limiti di tempo, nei dettagli tecnici relativi al calcolo, che però sono tutti inclusi nelle note metodologiche oggetto di approvazione con il DPCM.

Il motore del calcolo dei fabbisogni standard, ovviamente, è la banca dati costituita da diversi gruppi, partendo dal certificato di conto consuntivo, a cui sono state affiancate altre fonti istituzionali, ISTAT, Agenzia del territorio, Ministero dell'interno, MIUR e così via, che non sono risultate sufficienti per giungere alla determinazione dei fabbisogni standard, soprattutto perché non consentivano una mappatura completa delle forme di gestione, ad esempio unioni o comunità montane e così via, una mappatura degli *output* prodotti e di conoscere informazioni relativa agli *input*, quali il costo del personale o di altri *input* relativi al processo di produzione.

Tutto è stato, dunque, affiancato con i questionari che, per le province, è l'FP01U, in quanto era un unico questionario per tutta la funzione generale; per i comuni, date le caratteristiche specifiche delle singole sottofunzioni incluse nella cosiddetta macrofunzione 1, abbiamo elaborato quattro questionari, l'FC01A, B, C e D che, rispettivamente, riguardano il settore delle entrate tributarie, i servizi dell'ufficio tecnico, l'anagrafe e l'ultimo, denominato servizi generali, che include la parte istituzionale ed è tutta la struttura di supporto agli altri servizi.

Come anticipavo, i certificati di conto consuntivo non sono risultati sufficienti. Per questa ragione sono stati affiancati dai questionari. È importante sottolineare come non esistessero fonti ufficiali utili a determinare i carichi di lavoro, le qualità del servizio offerto o informazioni, come è

paradossale, sulle modalità di svolgimento del servizio, e quindi le diverse forme associate a cui noi abbiamo fornito un importante supporto informativo. Per la prima volta, infatti, abbiamo mappato a livello italiano come siano offerti i diversi servizi a livello locale.

Si è trattato, ovviamente, di un lavoro di squadra, in cui la SOSE ha collaborato strettamente con IFEL e UPI, oltre che con il supporto degli esperti di finanza locale e i vari responsabili degli enti locali.

Il questionario è uno degli elementi più innovativi di tutta la procedura di calcolo dei fabbisogni standard. È un elemento sul quale ci distinguiamo anche a livello internazionale in quanto per la prima volta a quel livello esiste quest'esperienza di forte collaborazione tra il Governo centrale, che elabora i fabbisogni, e gli enti locali, che partecipano attivamente. Il questionario è stato l'anello di congiunzione che ha consentito, oltre alla collaborazione, ovviamente l'acquisizione di tutti i dati necessari e di integrare le fonti istituzionali. Come vedete da questa *slide* (vedi pagina 22 dell'allegato 1), il materiale informativo è piuttosto ampio, soprattutto sulla parte degli *input* e degli *output* di ogni servizio.

I questionari sono molto simili nella struttura generale, ma raccolgono informazioni specifiche a seconda del particolare servizio. In generale, si compongono di quadri, una parte riguardando infatti i quadri prettamente contabili che servono a riclassificare la spesa storica di partenza. Sapete che quella dei bilanci è sporca sia per errori contabili sia per differenze nella contabilizzazione tra comuni grandi e piccoli, per cui una serie di quadri contabili ha portato a ricostruire la variabile di spesa storica di partenza. Vi sono, inoltre, i quadri relativi alle attività, quindi non prettamente contabili, ma di carattere qualitativo e quantitativo sulle informazioni relative ai diversi servizi.

Il tutto è stato elaborato da SOSE attraverso la costruzione della banca dati, attualmente un patrimonio molto importante non solo per i fabbisogni standard, ma per l'intero sistema Paese. Abbiamo,

infatti, messo insieme una banca dati che dovrebbe confluire in quella unica della PA e potrebbe essere utilizzata anche per altre attività, prima tra tutte quella di determinare i famosi livelli essenziali delle prestazioni.

La SOSE ha, quindi, effettuato un lavoro di controllo e di rielaborazione di questi dati attraverso una serie di *recall*, sia analisi statistiche sia *recall* fisici, richiamando cioè fisicamente i vari comuni per rettificare dati errati o mancanti, in modo da arrivare alla costruzione finale della banca dati, che ribadisco comprendere 6.702 comuni, quelli delle regioni a statuto ordinario, e 83 province, quelle attuali sempre delle regioni a statuto ordinario.

La SOSE ha introdotto, con la collaborazione di IFEL, una serie di novità metodologiche nel calcolo dei fabbisogni standard. Una delle novità più importanti è la predisposizione del questionario, ma vi è anche la sperimentazione di funzioni di costo.

Queste novità sono importanti. Le funzioni di costo, infatti, consentono di dare un'informazione in più oltre a fabbisogni standard, ossia di legare l'*output* alla spesa, e quindi di effettuare programmazioni della spesa ottimale non soltanto in un'ottica di riparto di fondi, ma proprio di determinazione della torta da ripartire sulla base della quantità di servizi che si vogliono offrire.

Nel DPCM in esame non ci sono funzioni di costo in quanto, per la funzione generale, dal punto di vista tecnico non è stato possibile arrivare a quest'elaborazione. Nei successivi servizi, invece, in particolare per quello di istruzione e per i servizi di asilo nido, saranno proposte le funzioni di costo. Lì è stato possibile tecnicamente analizzare l'*output*, per cui sarà offerto uno strumento molto importante di programmazione proprio del livello ottimale dei servizi da offrire per istruzione e asili nido.

Per quanto riguarda le funzioni oggetto di analisi, è stata stimata una funzione di spesa, che tecnicamente definiamo funzione ridotta in quanto determina i fab-

bisogni standard collegando la spesa storica a una serie di determinanti relativi al contesto territoriale, che si divide tra contesto di domande e contesto di offerta.

Il contesto di domanda è relativo alla popolazione residente — a seconda, se ci sono più anziani o bambini, ci sarà una domanda diversa di servizi — e poi ci sono una serie di fattori di domanda legati all'offerta, tra cui la morfologia o la lunghezza delle strade, l'altimetria, per cui la funzione di spesa determina il fabbisogno legando la spesa storica a questi determinanti e trovando corrispondenze statistiche robuste da cui generare il fabbisogno.

La spesa storica di partenza è determinata dagli interventi 1, 5 e 7 dei certificati di conto consuntivo, ovvero si tengono fuori interessi passivi, oneri straordinari e ammortamenti per partire da una definizione di spesa primaria come spesa storica per l'elaborazione del fabbisogno *standard*.

Successivamente, una volta riclassificata la spesa storica, si passa alla fase di stima dei fabbisogni attraverso l'utilizzo della regressione lineare multipla, uno strumento statistico utilizzato a livello internazionale per la determinazione dei fabbisogni standard. Si tratta, peraltro, dello strumento utilizzato anche per l'elaborazione degli studi di settore.

Questa regressione lineare multipla è una funzione che lega la spesa storica, qui identificata come y , alle determinanti del fabbisogno, ossia una serie di variabili di contesto che vi descrivevo come legate alla domanda e all'offerta che abbiamo riclassificato in tre macrogruppi, qui identificati con x , w e z . Le x sono variabili di contesto legate alla domanda e all'offerta, anche le economie di scala ed eventuali fattori esogeni di carico, che poi sono stati riapplicati esattamente così come rilevati nella determinazione dei fabbisogni (vedi pagina 26 e seguenti dell'allegato 1).

Per fattori esogeni di carico, si intendono una serie di *output* che il comune deve produrre in quanto richiesti dall'alto, da un livello di governo superiore, oppure in quanto devono essere forniti obbligatoriamente, come i trattamenti sanitari ob-

bligatori nell'ambito della polizia municipale. Questo è il primo gruppo di variabili fondamentali per la stima.

Un secondo è chiamato gruppo di variabili obiettivo, in cui rientrano principalmente i prezzi dei fattori produttivi, ovvero il costo del lavoro e quello del capitale, ma principalmente quello del lavoro.

Questa è una variabile obiettivo in quanto, in un'ottica di lungo periodo, bisognerebbe far convergere, almeno nella determinazione dello standard, i comuni su una remunerazione del personale standard a livello regionale o, addirittura, nazionale. Si tratta, dunque, del gruppo delle cosiddette variabili obiettivo.

Un ultimo gruppo delle cosiddette variabili *z* introduce i modelli organizzativi, gestioni in forma associata come unioni o comunità montane, introduce variabili che in qualche modo possono essere legate a scelte discrezionali dell'ente, come i modelli organizzativi. Queste variabili sono, con termine tecnico, sterilizzate, ovvero utilizzate per una questione tecnica di un corretta stima dei coefficienti che determinano il fabbisogno, ma in fase di applicazione sono eliminate in quanto riguardano scelte discrezionali dell'ente che, ovviamente, vanno fuori dalla definizione di standard.

Mettendo insieme tutte le informazioni, utilizzando delle tecniche statistiche per stimare questa funzione, otteniamo dei valori per questi coefficienti, Beta, Gamma e Delta, poi utilizzate per la determinazione del fabbisogno. Ho saltato una serie di aspetti tecnici, sempre però inclusi nella nota metodologica riguardo all'elaborazione di tutte le variabili che hanno seguito un percorso molto dettagliato.

Per citarvi un esempio di quali sono queste variabili, qui abbiamo in approvazione la funzione generale che si ripartisce in quattro sottoservizi, che abbiamo visto essere relativi alla gestione delle entrate tributarie, all'anagrafe, al servizio dell'ufficio tecnico e agli affari generali.

Partendo, ad esempio, dall'FC01A, ovvero i servizi per la gestione delle entrate

tributarie, che ha un peso in termini di spesa storica del 5,39 per cento, quindi piuttosto contenuto, analizziamo le variabili utilizzate. Tralasciando per il momento l'intercetta, che ha un significato un po' più particolare, tra le principali determinanti del fabbisogno, cioè tra quelle che identifichiamo come variabili di contesto motore del fabbisogno, abbiamo il totale degli immobili, il numero di famiglie di convivenze, ovvero coloro che abitano in case di cura, ospizi o simili, il numero di unità locali prese dalla banca dati ATECO e la popolazione residente.

Tra le cosiddette variabili *w* come variabili obiettivo, ci sono i prezzi: sono stati utilizzate, ad esempio, per fabbisogni del settore delle entrate tributarie la spesa media per *software* e *hardware*, quella per il personale — qui vedete la media per il personale, 39.000 euro, intesa come retribuzione lorda — e quella per la difesa dell'ente nel contenzioso.

Nell'impostazione teorica generale, questi prezzi dovrebbero essere sostituiti in fase di applicazione dei fabbisogni standard con valori obiettivo, come la media nazionale o quella regionale, per far convergere gli enti locali su degli standard di prezzo.

In questa prima fase di applicazione, i prezzi, almeno per quanto riguarda queste funzioni, sono stati applicati in base ai valori dichiarati dall'ente. Tuttavia, in un'ottica di lungo periodo e di evoluzione del meccanismo, qui bisognerebbe utilizzare dei valori medi nazionali o regionali.

Le variabili *z* sono state sterilizzate, ovvero utilizzate nella fase di stima, ma non per la determinazione successiva del fabbisogno. Riguardano, infatti, scelte discrezionali dell'ente. Qui troviamo le forme di gestione, molto interessanti in relazione ai tributi. Abbiamo, ad esempio, le forme di gestione del servizio della TARSU-TIA tutta diretta o tutta esterna, le forme di gestione dell'ICI, anche in questo caso tutta diretta o tutte esterna, e forme di gestione del servizio relative al COSAP e TOSAP, cioè ai canoni per gli impianti pubblicitari e per le pubblicità in generale (vedi pagina 30 dell'allegato 1).

Qui è interessante notare che per TAR-SU-TIA costa di più. Questo coefficiente rimanda a 3 euro in generale in più *pro capite* per la gestione del servizio quando è tutta diretta; a -5 quando è tutta esterna. Per l'ICI, invece, costa meno la gestione diretta che quella esterna. Questi sono un po' delle indicazioni *spot* che il patrimonio informativo dei fabbisogni standard riesce a fornire.

In ogni caso, si tratta di scelte gestionali discrezionali che sono state sterilizzate. Questo significa favorire indirettamente quelli che spendono meno. Sterilizzare, infatti, questi coefficienti significa agevolare quelli che utilizzano gestioni che sono risultate più convenienti dal punto di vista della spesa. Qui ci sono altre variabili del gruppo z, le entrate, le modalità organizzative per quanto riguarda le unioni e così via.

Da ultimo, nell'ambito delle variabili z, abbiamo l'analisi della territorialità, colta con variabili dicotomiche 0-1, che identificano se un comune si trova in una regione particolare. Anche in questo caso, questi elementi consentono di premiare quei comuni che si localizzano in regioni che, in generale, presentano una spesa più bassa. Questa è un po' la struttura generale, che si ripete per gli altri sottoservizi della funzione 1.

Stessa struttura abbiamo per l'ufficio tecnico (FC01B), che ha un peso più ampio. Troviamo un gruppo di variabili di contesto, in particolare anche le economie di scala colte da un particolare polinomio legato alla popolazione; nuovamente i prezzi; la particolarità, che troverete spesso anche nelle prossime funzioni, dell'OMI, Osservatorio del mercato immobiliare, ossia il valore medio degli affitti degli uffici al metro quadrato stimato dall'Agenzia del territorio.

Utilizziamo questo valore come prezzo perché riesce a cogliere bene il differenziale di costo della vita sul territorio, operazione impossibile con un indice dei prezzi a livello comunale poiché non esiste. È possibile, invece, attraverso i differenziali degli affitti sugli uffici, per cui per

noi questa è una variabile di prezzo che va a complementare quando non ci sono altre indicazioni specifiche.

Qui trovate il gruppo delle variabili z, in particolare il reddito: si tratta di una determinante molto importante dei fabbisogni, che però poi va sterilizzata. Se, infatti, fosse riconosciuto un fabbisogno più alto a chi ha un reddito più alto, questo determinerebbe un fabbisogno più alto per le zone più ricche, intuitivamente un errore. Il reddito è, però, una determinante importante della domanda, quindi è in stima, ma viene poi sterilizzato, nel senso che si ipotizza il reddito medio nazionale.

Anche qui c'è la territorialità con le regioni. Lo stesso vale per l'anagrafe, di cui abbiamo le determinanti. Ovviamente, qui la popolazione è l'elemento fondamentale. Ci sono, inoltre, i prezzi e, infine, le variabili z relative alle modalità di svolgimento del servizio della territorialità.

Lo stesso abbiamo per il gruppo FC01D (vedi pagina 41 e seguenti dell'allegato 1), gli altri servizi generali, ovvero tutta la componente istituzionale e di supporto amministrativo delle altre funzioni. Qui troviamo, ad esempio, tra le variabili di contesto, i protocolli in entrata, il numero di circoscrizioni, il livello altrimenti del municipio. Va detto che questa è la parte più importante perché rappresenta il 76 per cento di tutta la spesa della funzione 1.

Tra i prezzi, troviamo il costo del lavoro e, tra le variabili z, abbiamo alcune scelte discrezionali dell'ente, ad esempio, quella di avere il direttore generale interno o esterno. Questa è stata, ovviamente, inclusa nel calcolo. È importante in quanto determina differenziali di spese importanti, ma poi viene sterilizzata in quanto a standard non teniamo conto di queste scelte discrezionali dell'ente. Abbiamo anche il modello organizzativo, in questo caso le unioni.

Questo è, in estrema sintesi, il motore dei fabbisogni standard, appunto una regressione multipla attraverso una serie di variabili che, come risultato fondamentale, produce un valore in euro, il fabbisogno

standard, poi convertito in un coefficiente di riparto. Sommando, cioè, tutti i fabbisogni standard di tutti i comuni, moltiplicati per la loro popolazione, per ogni comune si vede il fabbisogno standard in percentuale del totale. Questo ci fornisce un indice relativo di fabbisogno, che è il fabbisogno standard.

Il fabbisogno standard è, dunque, un coefficiente relativo che ci dice, ad esempio, che Roma ha bisogno di un x per cento rispetto a Milano, che ha bisogno di un altro x per cento rispetto a Genova e così via. Si tratta, dunque, di coefficienti di riparto o di indici relativi di fabbisogno.

Il fabbisogno standard non può essere, infatti, un indice assoluto in quanto l'ammontare complessivo della torta deve essere deciso a livello politico in relazione alla domanda dei cittadini o alle esigenze di bilancio. Inoltre, i fabbisogni standard indicano i fabbisogni relativi dei diversi enti in base a cui sono ripartiti fondi perequativi o di finanziamento, premesso che serve comunque l'altra gamba della capacità fiscale.

In conclusione, fornirò brevemente qualche *flash* sui risultati dal punto di vista redistributivo (vedi pagina 47 e seguenti dell'allegato 1). Questi risultati sono puramente illustrativi in quanto sono stati effettuati confrontando il fabbisogno standard con la spesa storica da certificato di conto consuntivo del 2009. La spesa storica presa a confronto può essere anche quella del 2010 o del 2011, addirittura una media degli ultimi 10 anni. L'esempio non serve che a fornire un *flash* sugli effetti redistributivi confrontando il fabbisogno standard con la spesa storica del 2009. Questo è quello che si avrebbe considerando le medie dei comuni per fasce di abitanti.

Queste sono le fasce di abitanti del testo unico degli enti locali: in blu è l'ammontare di fabbisogni standard in termini di coefficiente di riparto; in celeste è, invece, la spesa storica. La spesa storica dei comuni al di sopra di 500.000 abitanti su questa funzione 1 ammontava, allora, più o meno al 20 per cento come spesa

storica, di poco al di sotto del 20 per cento come fabbisogno e così per le altre fasce di abitanti.

Possiamo vedere la stessa distribuzione in termini di macroaree geografiche. Il Sud, ad esempio, ha una spesa storica per la funzione 1 del 25 per cento, un fabbisogno leggermente più alto; il centro, invece, è leggermente più basso; il nord-est è leggermente più basso, ma sostanzialmente in linea; il Nord-Ovest è leggermente più alto del suo 30 per cento di spesa storica.

Questa è la distribuzione a livello di regioni: la Lombardia, ad esempio, regione più grande d'Italia, ha il prezzo di fabbisogno standard più alto in quanto raggiunge quasi il 18 per cento della torta complessiva e il suo fabbisogno standard per la funzione 1 è leggermente più alto rispetto alla sua spesa storica, intendendo per spesa storica i valori di consuntivo del 2009.

Le province, che però non abbiamo trattato, seguono un iter identico con l'unica differenza di avere un numero di variabili molto più basso. Essendo, infatti, statisticamente inferiori nel numero, non permettono dal punto di vista statistico una ricchezza di informazioni così ampia, ma l'iter procedurale è di fatto identico, e quindi anche per le province il fabbisogno standard ha lo stesso significato (vedi pagina 50 e seguenti dell'allegato 1).

Spero di essere stato chiaro pur nell'estrema sintesi. Resto a disposizione per ogni eventuale domanda o richiesta di chiarimento.

PRESIDENTE. Cominciamo a spaventarci di tutte le informazioni di cui disponete.

A chiudere opportunamente è il presidente Castelli, che è anche amministratore, che credo quindi possa anche mettere un po' del suo.

GUIDO CASTELLI, Presidente dell'IFEL. Premetto che dalla valutazione il mio comune è uscito con le ossa rotte. Parlerò dei servizi generali perché così mi sarà consentito esprimere al meglio la posizione di IFEL. Abbiamo condiviso le

stime realizzate da SOSE, che ha svolto un lavoro che vede l'IFEL confermare gli sviluppi degli schemi metodologici.

La legge n. 42 ha introdotto la questione della sistematizzazione dei dati per individuare un modello di perequazione fra comuni efficace e operativo, in maniera che l'allocazione delle risorse rispetto a ciascun territorio, tenuto conto della capacità fiscale e della spesa storica, fosse più equa possibile.

Oggi, invece ragioniamo su una situazione profondamente diversa e questo è il primo elemento di riflessione: come applicare quel 10 per cento di fondo di solidarietà comunale, il che è tutt'altra questione. È la prima riflessione cui voglio invitare i commissari. Rispetto a quella prima impostazione, le finalità non sono secondarie o eccentriche. Pur rimanendo, infatti, interamente valide le analisi, proprio per valutare e concretamente definire un *ranking* di *performance*, di attitudine alla spesa, non si può non considerare significativo il fatto che si è spostato l'obiettivo.

Non avete bisogno, evidentemente, che ricordi, ma ricordo a me stesso, che il fondo di solidarietà comunale è quello che si crea per effetto del nuovo modello dell'IMU 2013, secondo cui, in relazione a chi, rispetto al 2012, ha perso risorse per il fatto che solo il gettito dagli immobili di categoria D rimane in carico allo Stato: pertanto c'è chi perde e chi si avvantaggia dal nuovo sistema, e quindi c'è chi deve restituire denaro al sistema per ragioni solidaristiche e chi, invece, riceve. Tuttavia, si tratta di questioni che poco attengono all'originaria funzione dei costi standard. Di questo va tenuto conto.

Esistono, infatti, per andare in concreto, casi come quelli del mio comune, che deve restituire 300.000 euro. La metodica è adeguata nell'ambito di quelli che sono eventualmente i comuni che devono ricevere qualcosa dal sistema, non il contrario. Non è una questione che riguarda le stime, ma proprio la finalità del sistema della finanza locale come era concepito nel 2009, ma che dopo ha avuto molte evoluzioni.

Innanzitutto, rispetto al dato 2009, i tagli di bilancio hanno profondamente ridimensionato e rivisto la spesa dei comuni, quindi la necessità di un aggiornamento è assolutamente dovuta, ma è quello che chi mi ha preceduto ha auspicato.

Il secondo tema è l'irruzione dell'IMU, questa sorta di patrimoniale frammista a un sistema di nuova imposizione immobiliare, che ha anche di molto ancorato certi valori alla capacità fiscale riferita proprio al patrimonio immobiliare. Non si tratta di una variabile secondaria se pensiamo di usare i fabbisogni standard non per l'originaria funzione, ma per applicare la *spending review* — se ne parlava anche l'anno scorso — o per produrre un riparto del fondo di solidarietà.

Questa è la prima premessa, che in termini normativi sottopongo all'attenzione, ma non riguarda esattamente il lavoro svolto da SOSE e IFEL.

Il secondo tema riguarda, come è stato già sottolineato e IFEL condivide, l'assoluta esigenza che l'operatività di questi sistemi non si limiti alle due funzioni che sinora sono state oggetto di validazione. Soprattutto in riferimento alle funzioni generali, il rischio è forte che si producano delle distorsioni.

Ovviamente, vi dicevo ironicamente che vi avrei parlato di quanto è accaduto nel mio comune, dove c'è una funzione, che assorbe tra l'altro il 76 per cento, come si è detto, dei valori complessivi delle funzioni generali, che sono quelle classificate come « altri servizi generali ». Cos'era successo nel comune di Ascoli e come poi abbiamo cercato di depurare il dato? Alla funzione « altri servizi generali » in molti casi i comuni hanno riferito tutto il costo del salario accessorio. In secondo luogo, quella delle « altri servizi generali » è una funzione di risulta, in cui il dirigente finanziario, magari non attrezzato e non adeguatamente formato, ha in essa inserito anche dei costi che non sapeva esattamente dove inserire.

Noi spendiamo circa un milione per sostenere l'istruzione superiore e universitaria per una scelta che, però, i cittadini

hanno valutato evidentemente come giusta. Ci regoliamo così da venti anni. Il combinato disposto di queste due distorsioni ha, però, fatto sì che il comune di Ascoli eccedesse rispetto al fabbisogno del 95 per cento. La questione è l'assenza di una depurazione non solo del singolo dato, ma di una valutazione delle funzioni generali insieme alle altre quattro.

Il vero punto, su cui siamo assolutamente dello stesso avviso di SOSE, è che, se si vuole dare efficacia e utilità a questo sistema, è necessario che si produca una validazione di tutte e sei le funzioni. In questo modo, almeno si riallineano quelli che possono essere squilibri endogeni ai calcoli.

Per fare questo, però, bisognerebbe avere il tempo necessario per riallineare e riaggiornare i dati anche delle altre quattro. Come si sa, SOSE e IFEL stanno andando molto avanti, ma probabilmente i tempi imposti dalle normative, che dovrebbero addirittura poter prevedere un'approvazione delle altre quattro funzioni rapidissimamente, forse entro l'anno, rischiano di essere forse troppo stretti e non adeguati a quest'obiettivo.

Ritengo, peraltro, che quest'ultimo sia utile, come è stato anche evidenziato, a fare in modo, ad esempio, che alcune funzioni che sono state calibrate sul 2009 non sposino certi valori, coefficienti, impostazioni riferiti all'annualità 2010: polizia locale e servizi generali hanno come riferimento il 2009; altre funzioni hanno riferimento al 2010.

Cito un caso concreto. Le valutazioni OMI, di cui si diceva, che sono state oggetto di una progressiva normalizzazione, in questo caso rischiano di portare dei coefficienti di un tipo per chi inizialmente è stato oggetto dell'indagine e, invece, valutazioni OMI differenziate per altri casi. Avete colto la cura e il rigore scientifico del lavoro: una normalizzazione progressiva può portare un dato OMI di un certo tipo sulla funzione trasporti e un altro di altro tipo su un'altra funzione perché la normalizzazione è stata arretrata precedentemente.

Un altro caso è rappresentato dal costo del lavoro esterno e interno, che è stato a mano a mano aggiornato. Questa fotografia che deve, come si diceva, necessariamente riguardare l'intero complesso delle funzioni, probabilmente richiede delle puntualizzazioni e degli allineamenti, che in qualche misura potrebbero supportare il principio secondo cui è bene non sacrificare il bene al presto, ma non per produrre uno slittamento *sine die* del lavoro, invece assolutamente necessario e di cui avete apprezzato l'utilità anche per il singolo comune. Quest'ultimo può procedere anche a una sorta di autoanalisi, come è necessario e giusto.

Da questo punto di vista, però, il rischio è che si vada, con quel riparto del 10 per cento — la legge di stabilità del 2014 parla proprio di questo — del Fondo di solidarietà comunale, sulle funzioni approvate. Per il momento sono due, ma forse solo quelle due ci portano fuori strada. Sono necessarie tutte le sei, ma probabilmente entro il 31 non riusciremo a evitare che questa validazione complessiva sia quella che tutti noi auspichiamo e attendiamo.

Vengo a un'ultima considerazione dal momento che la mia è più una valutazione normativa di politica generale sul fatto che in alcuni casi è stato anche visto che la questione dello sforzo fiscale è decisiva.

Per un attimo prendo a pretesto quella che è forse una delle funzioni più politicamente sensibili. In alcuni comuni dell'Italia del Sud risultano performanti le attività riferite al sociale perché si spende poco sul sociale o quasi niente. Non ho nulla contro Reggio Calabria, ma ha *performance* straordinarie; Reggio Emilia ne ha disastrose perché, se non si considera che rientra nell'autonomia finanziaria di un ente decidere se aumentare l'IRPEF e pagare gli asili nido, se non si dà un'adeguata valutazione di questo elemento dello sforzo fiscale, rischia di essere premiale.

Si è verificato come in alcune regioni la spesa storica sia alta non perché si sono prodotti degli sprechi, ma perché si è

stabilito un patto con la propria comunità per cui è bene che l'IRPEF sia al massimo per garantire assistenza agli anziani.

Da questo punto di vista, la logica di fabbisogni deve poter sposarsi e rendersi coerente con una logica dell'autonomia che va esattamente nel senso che la legge n. 42 aveva inizialmente promosso e sollecitato per imbastire tutto questo sistema.

Anche al caso dell'applicazione dei fabbisogni standard alla *spending review* bisogna porre attenzione. È evidente che un conto è codificare gli eccessi di spesa che derivano da disallineamenti dovuti a scarsa efficienza, che si è molto ridotta dopo i tagli — dopo 14 miliardi in cinque anni, l'efficientamento è stato fatto in senso verticale con certe prescrizioni — ma se si applica la *spending* o anche solo il riparto del fondo di solidarietà comunale a queste logiche, il rischio è che una parte dell'IRPEF che i cittadini ascolani pagano si trasferisca di fatto indirettamente su altri territori.

La capacità fiscale e lo sforzo fiscale diventano dirimenti per evitare che possa esserci una traslazione che va nel senso, anche in questo caso, esattamente opposto al federalismo. Da questo punto di vista, abbiamo visto elementi che vanno in questo senso, ma vanno esattamente ponderati nelle altre quattro funzioni. Sono importanti soprattutto il sociale, infatti, e i trasporti, anche per le connessioni che hanno con il sistema regionale e con le attribuzioni di risorse al sistema del trasporto pubblico locale. Il mio comune fa pochissimo trasporto.

Da questo punto di vista, il meccanismo delle esternalizzazioni, degli efficientamenti dovuti a scelte politiche di tipo diverso, assumono un carattere che a mio modo di vedere deve consigliare un adeguato aggiornamento dei dati e proseguire sulla strada che SOSE ha brillantemente praticato, ma tenendo conto delle variabili che non attengono all'inadeguatezza del singolo amministratore, ma a scelte politiche che vanno ritenute legittime. Sono altri i valutatori, in questo caso, cui è rimessa la scelta di ritenere o meno quelle

scelte consone. Consegno alla Commissione una nota dell'IFEL sulle questioni da me illustrate (*allegato 2*).

PRESIDENTE. Ringraziamo i nostri ospiti.

Credo che gli elementi di carattere tecnico e le correlazioni di carattere politico siano evidenti, ma anche di una complessità e in quantità notevolissime. Mi pare, però, siano ben chiare a tutti anche le opportunità che nascono dal grandissimo lavoro che è stato svolto e che è a disposizione della politica.

Si dice che bisogna conoscere per deliberare: in questo caso, anzitutto per le province, quando si dovrà decidere a chi attribuire le loro funzioni, quali ai comuni e quali alle regioni, questo lavoro sarà fondamentale per questo tipo di scelta.

Do ora la parola ai colleghi che vogliono intervenire per porre quesiti o formulare osservazioni.

NERINA DIRINDIN. Immagino che non sia possibile entrare molto nel merito dopo una mattinata così ricca di informazioni. Vorrei, anzitutto, ringraziare per il contributo che è stato offerto da tutte e tre gli enti che hanno portato delle informazioni, ma vorrei anche esporre un po' le mie prime reazioni a queste informazioni molto utili dal punto di vista sia tecnico sia dell'impatto sociale o politico.

Ho ascoltato con molta attenzione e ho sentimenti molto contrastanti, che voglio condividere con voi proprio perché vorrei riuscire a capire quale atteggiamento anche in questa sede possiamo tenere.

I due sentimenti contrastanti sono un grande apprezzamento per la quantità di informazioni che finalmente abbiamo messo insieme, per la base dati, per le elaborazioni e anche per un tentativo di darne una lettura. L'altro sentimento è una grandissima preoccupazione dal punto di vista tecnico e dell'impatto, quindi delle *policy*.

Sull'apprezzamento non mi dilungherò, in quanto voi stessi conoscete benissimo il grande lavoro che avete svolto, non aggiungerò molto di più. Se, però, dobbiamo

svolgere un qualche ruolo, è quello di cercare di capire quali cautele in questa fase bisogna adottare dal punto di vista della presentazione tecnica dei risultati.

Da un lato, ho apprezzato che abbiate affermato che questi non sono coefficienti di riparto, ma servono solo di ausilio. Dall'altro, sono rimasta sorpresa quando è stato asserito che questi coefficienti danno il quadro dei reali fabbisogni, delle reali necessità del territorio e, avete addirittura aggiunto, delle diverse efficienze degli enti. Quest'affermazione mi sembra un triplo salto mortale.

Qui abbiamo soltanto delle funzioni di spesa: o sono solo d'ausilio o sono il quadro delle reali esigenze. Non sto rivolgendo delle critiche al lavoro svolto, ma sto cercando di dire che, a mio giudizio, adesso deve aprirsi, come probabilmente avrete già fatto ma deve essere fatto più ampiamente, una fase di profonda analisi critica, a rischio di essere spietati rispetto al lavoro svolto e con spirito costruttivo. Bisogna capire quali debolezze presenta e, soprattutto, i rischi che si possono correre nel tradurlo in provvedimenti concreti, anche se molto gradualmente nel tempo e nella dimensione o anche solo nella percezione che può creare negli amministratori locali.

Una volta appurato che hanno una spesa storica di due o tre volte superiore a ciò che in qualche modo è giudicata la necessità del territorio, credo che sia devastante in un momento così difficile offrire questi dati senza avere chiare le debolezze. Alcune sono state richiamate, alcune sono scritte nei vostri documenti, sono inevitabili. È la prima volta di un lavoro mastodontico del genere: inevitabilmente, si presentano degli elementi. Avete cercato di cogliere attraverso delle *proxy* delle variabili che non avevate a disposizione, ma queste possono creare grossi problemi.

Si deve tenere conto dei limiti, non in senso polemico, ma pragmatico. Soprattutto, essendo questa la prima volta e i primi risultati, credo che debbano essere usati soltanto come dati *benchmark*, come si usa dire, cioè coi quali ogni regione si

confronta e cerca di individuare quali sono le regioni per cui c'è un dato diverso dalla media.

È una fase preliminare fondamentale per usarli come ausilio reparto o addirittura come strumento per individuare i fabbisogni delle singole realtà locali. Ogni amministrazione, infatti, avrà tantissime ragioni, che magari sono sfuggite perché non possono essere quantificate con qualche indicatore valido a tutto il livello nazionale. Sono molto preoccupata non perché non sia stato svolto tanto lavoro, come invece è stato fatto, ma perché, nel momento in cui si arriva alla fine di questo lavoro, il rischio è che, magari pressati dalle scadenze normative, dalle fasi di attuazione di questo provvedimento, si facciano ulteriori salti mortali creando grosse difficoltà.

L'esempio citato prima sulle politiche sociali è stato rilevato anche in altre realtà, quando si sono spinte ad analizzare funzioni di spesa partendo dal livello micro. Non disponendo di dati di *output*, che se non sbaglio non ci sono a fianco dei dati di spesa, chi spende meno potrebbe essere quello che non fa: vogliamo dare l'indicazione che non fare è meglio che fare?

Questi sono semplici esempi, ma la sostanza resta un grande apprezzamento per il lavoro svolto. Vorrei, però, che anche in questa sede ci fosse un dibattito franco, laico, libero da ogni pregiudizio per dire a cosa ci servono questi dati al di là del fatto che sono da aggiornare, da migliorare, da usare a livello aggregato. Quali indicazioni ci danno davvero? Quali rischi corriamo in una fase così difficile ad applicare *in toto* questi primi risultati?

GIOVANNI PAGLIA. Ringrazio anch'io per il lavoro svolto, che aggiunge a tutti noi un ulteriore carico per i prossimi giorni, che tuttavia svolgeremo molto volentieri.

Ho un'impressione, ma potrei sbagliare, che è anche una domanda. I fabbisogni standard, da un punto di vista politico, servono a poco se non c'è una loro lettura standard. Una volta volto individuato un

costo, bisogna che qualcuno dica a quante linee di autobus corrisponde.

Da un punto di vista politico, a noi serve non solo stabilire il costo giusto, ma soprattutto per quale livello minimo di servizio. Senza questo dato non si capisce nulla di tutta la lettura. Se non si è in grado di stabilire che un costo standard deve valere per tutto il territorio nazionale, ma a cui corrisponde un livello di servizio *x* e da quel momento inizia l'autonomia impositiva, e quindi la possibilità attraverso di essa di migliorare il servizio rispetto a un patto che si fa con i propri cittadini, politicamente si farà molto fatica a lavorare. Si rischia di incappare in tutti i difetti richiamati. Il costo è statisticamente interessante, ma politicamente rischia di esserlo meno e di portarci sulla strada sbagliata.

Non so se sia possibile o se ci sia adesso già nel lavoro svolto anche una riduzione alla realtà. Il tema è: cosa coprono questi costi standard? Sul piano dell'amministrazione pura, è più facile perché è un servizio che i cittadini non vedono. Quando invece scendiamo sul piano del servizio, che impatta sui cittadini, la cosa è molto diversa, non è più vero che meno costano e meglio è. Possiamo riconoscere che la burocrazia meno costa e meglio è in termini assoluti, ma il resto è completamente diverso.

Vorrei anche sapere se, rispetto a questi dati, c'è già stato un livello di *feedback* con i comuni: chi ha fornito il dato ha già avuto possibilità di riaverlo indietro e di confrontarsi? Anche questo sarebbe interessante. Come sempre, quando si rivolge una domanda, una volta che sia presente l'*output*, dovrebbe essere anche ottenuto un *feedback* per riparametrarlo. Possono esserci altri casi simili a quello di Ascoli. Fino a che non ci sarà un ritorno, per verificare se il risultato risponde alle attese o meno, senza questo confronto, credo sia un dato un po' spurio.

Rimane il problema tutto nostro come Commissione, chiamata a dare un parere su un DPCM rispetto al fatto che ci dite che, anche da un punto di vista tecnico, con solo quattro funzioni c'è una diffi-

coltà, se ho capito bene, di utilizzabilità pratica di quel dato a cui staremo per dare un'approvazione. Rimane un tema tutto nostro, cioè che utilizzo fare della tempistica. Bisognerà anche parlarne col Governo.

GAETANO PIEPOLI. Anch'io mi associo al ringraziamento per il lavoro specifico fatto. Nello stesso tempo, questo fa emergere a mio modesto parere una questione più globale che però c'entra solo marginalmente con le competenze specifiche delle istituzioni e delle strutture che ci hanno presentato oggi questo pacchetto informativo.

Penso che il primo problema sia che ricomporre le tessere del mosaico di fronte a singoli spezzoni che attengono, appunto, nelle diverse voci, fabbisogni, costi e così via, richiederebbe anche chiedere al Governo, a mio modesto parere, di farsi carico di una visione globale che, in particolare dal punto di vista delle nostre tecniche legislative e di quelle che tentano di introdurre nuovi modelli, è che dovremmo probabilmente cominciare ad accettare alcune misure che già fuori sono state acquisite.

Penso, per esempio, alla riforma francese del 2009, secondo la quale, a pena di inammissibilità, tutti i disegni di legge di origine governativa o, comunque, la strumentazione normativa di origine governativa deve essere accompagnata da uno specifico studio di impatto. Diversamente, navighiamo a vista e, ovviamente, su analisi, illuminazioni preventive o recriminazioni successive.

Siamo comunque fuori fase o perché siamo miopi o perché siamo presbiti o perché siamo tardivi. Penso che, nel tema di cui oggi ci stiamo occupando, questa non sia più una sofisticata esigenza intellettuale, ma una ragione di razionalità delle scelte che prendiamo, quali che possano essere, ovviamente, le discrezionalità etico-politiche delle scelte medesime.

Assecondando, inoltre, la mia indole maliziosa, mi domando se non abbiate una lacuna nelle vostre rilevazioni, cioè se non abbiate evitato di analizzare i fabbisogni

personali degli amministratori. Forse questi possono essere un po' quelli che danno la ragione della chiave, del delta tra spesa storica e fabbisogno standard.

DANIELE MARANTELLI. Mi pare giusto associarmi al ringraziamento per la mole di analisi e dati che potranno accompagnarci anche durante questa pausa di vacanza, a meno che non ci sia niente di più rilassante da leggere.

I dati vanno presi con cautela, ma di sicuro la preoccupazione espressa anche da altri colleghi e che condivido è che non può diventare anche un'occasione per mantenere l'immobilismo. Per questa ragione, vorrei capire meglio ciò che è correttamente definito anche un paradosso nell'ultima comunicazione e rivolgo una domanda molto semplice al presidente Castelli, che è anche amministratore.

Il paradosso è che nel passaggio nel 2013, appunto tra il criterio della spesa storica e quello del fabbisogno standard, parrebbe che il 74 per cento ci perda. Non sorprende, ma colpisce che tra i primi ci sia anche il 51 per cento dei comuni virtuosi. Se non individuiamo bene le motivazioni, si rischia di introdurre una specie di bandiera bianca rispetto a un processo riformatore del tutto necessario.

Senza allargare troppo, ma andando al cuore di questo aspetto, credo possa essere utile anche per noi su questo punto un supplemento di valutazione per capire meglio come dobbiamo approcciarci a studiare in maniera chirurgica anche i dati che ci avete fornito.

VINCENZO GIBIINO. Vi rivolgo un ringraziamento al lavoro che avete svolto e a come lo avete esposto.

Ho una domanda da rivolgervi, condividendo tutte le preoccupazioni, in positivo ovviamente, che hanno espresso i colleghi commissari. Posto che questi dati riguardano il 2009 e che per il futuro dell'Italia e degli enti locali l'organizzazione non sarà quella indicata in questo schema, i criteri di calcolo che avete adottato, i vostri sistemi di *software*, a mano a mano che dovessimo modificare, accorpare, fon-

dere, modificare enti locali, regioni, province e quant'altro, con quale facilità o con quale difficoltà siete in grado di modificare i coefficienti che sono usciti oggi, che sono pubblicati e che ci avete illustrato?

Proprio a partire dalle considerazioni del presidente dell'IFEL, ovviamente i calcoli che avete effettuato, le percentuali sono nude e crude, inviati dalle pubbliche amministrazioni, ma vanno assolutamente corretti. Questa è la funzione in qualche misura rimessa alla Bicamerale e al lavoro tutto della politica. Vanno assolutamente corretti.

Può capitare che la spesa storica sia tale perché determinati servizi non erano erogati, mentre devono essere erogati. Questo, ovviamente, attiene a tutto un altro modo di intendere quelli che dovranno essere i servizi ai cittadini, le funzioni degli enti locali e quant'altro, in una condizione economica particolarmente difficile. Come riusciamo in un'operazione del genere?

La domanda al Presidente, prima del suo intervento, è la seguente: quanta urgenza abbiamo di dare un parere e quali conseguenze porta se la pressione del Paese inizia a essere tale per cui, anziché governare questi processi, dobbiamo subirli? Una volta reso il parere e adottati questi coefficienti, correggerli sarà difficilissimo.

Mi collego, da ultimo, a quanto ha segnalato la collega: se questi dati sono già in possesso degli enti locali, al di là del fatto che magari qualcuno curiosando se li è scaricati, che effetto potrebbero avere? Non è una domanda a voi, ma che rimetto a tutti i commissari.

PRESIDENTE. Credo che tutto quello che è stato detto sia giusto. Manca un pezzo decisivo in tutto l'approccio teorico ed è quello della determinazione della capacità fiscale standard, fondamentale per tenere in piedi il confronto tra fabbisogni standard, forse calcolati scorrettamente, con tanti difetti, e la capacità fiscale standard, che pure introduce elementi di grande difficoltà per intercettare

anche, ad esempio, l'evasione fiscale, che è l'elemento che in qualche modo dovrebbe discriminare le situazioni.

Voglio anche ricordare che questo strumento sarà imperfetto, ma il sistema di trasferimenti basati sulla spesa storica va sicuramente superato. Cosciente di tutte le difficoltà, di cui anche noi come Commissione ci facciamo carico, dobbiamo tendere comunque al superamento di una modalità di redistribuzione sicuramente censurabile per tanti motivi.

Per quanto riguarda la questione sollevata dal senatore Gibiino, in merito alla presa in carico del provvedimento di cui parleremo subito dopo quest'audizione, il Governo ci ha scritto di essere disponibile ad aspettarci, ma ci ha invitato ad agire con sollecitudine. Non so come intendere questo concetto in tempi parlamentari italiani, ma ne parleremo, verificheremo come procedere, coscienti che questa è una nota metodologica, ma sarà responsabilità politica del Governo, del Ministero dell'interno, che prima abbiamo ascoltato, se attuare o meno e in che forma questi strumenti.

Do la parola ai nostri ospiti per la replica.

GIOVANNI TRIA, *Componente della COPAFF*. Risponderò molto brevemente anche per dar conto del fatto che la COPAFF in fondo ha approvato le note metodologiche dei fabbisogni standard, e quindi ha preso una decisione.

Evidentemente, altro è approvare delle note metodologiche e delle stime di dati, altro è l'utilizzo di questi dati. Abbiamo tutti provato la correttezza di queste stime, che però sono il punto di partenza. Saprà la politica come utilizzare questi fabbisogni standard che richiedono la stima della capacità fiscale. Ovviamente, questo processo di utilizzo richiede un approfondimento soprattutto per capire cosa queste stime dicono, per poter utilizzare dei dati in modo corretto, ma questo avviene sempre.

Queste stime, in realtà, riguardano coefficienti che riflettono, in ogni caso, la spesa storica. Non servono soltanto ad

attuare una ripartizione, ma sono stimati, come tutte le stime esistenti al mondo, sulla base della spesa storica.

Da questo punto di vista, il fatto che siano stati utilizzati i dati del 2009, del 2010 o del 2011 non è molto rilevante. Non è detto che una stima calcolata tecnicamente sui dati del 2011 sia più corretta di una sui dati del 2009. A essere stimato è l'impatto di una serie di variabili su una spesa, quindi spieghiamo quello che avviene della differenza tra spesa *pro capite* nei vari comuni, province e così via, isolando le determinanti di questa differenza.

In fondo, ciò che non è spiegato è la stima dell'interesse forse personale dell'amministratore o di qualche incapacità. La differenza tra spesa storica e fabbisogno in fondo misura questo. Non spiegano neppure la spesa effettiva, reale, efficiente, necessaria proprio perché utilizziamo dati di spesa storica, ma offrono una serie di coefficienti molto utili successivamente alle decisioni politiche in qualunque modo si utilizzino questi dati.

Il collega della SOSE, ad esempio, ha spiegato che possiamo utilizzare delle variabili, che in gergo chiamiamo strumentali, come i prezzi. È noto, infatti, che queste differenze a volte dipendono anche al fatto che i prezzi unitari o i costi del lavoro unitari sono differenti e non possono essere giustificati. Quella è un'indicazione per passare a standardizzare e anche a sterilizzare alcune differenze di prezzi e vedere quello che si può fare.

Direi che questo è un punto di partenza, ma anche che non è utile rimandarlo ancora. Se interpretiamo bene, infatti, i fabbisogni che abbiamo approvato rappresentano questo.

Ovviamente, si sa che ogni stima, ogni risultato scientifico è modificabile e migliorabile, ma credo che quello che si sia trattato di un lavoro abbastanza di frontiera nell'utilizzo, dopodiché, come è già stato spiegato, ci sono stati dei monitoraggi. Essendo, però, questo il punto di partenza, non un'applicazione immediata a provvedimenti di politica di spesa che

taglia da un comune all'altro — non può essere utilizzato immediatamente in questo modo — direi di portare avanti l'approvazione di dati che sono il punto di partenza, in modo da andare avanti e tentare il dibattito tecnico ulteriore, ma anche quello politico.

MARCO STRADIOTTO, *Consulente della società SOSE per il federalismo fiscale*. Vorrei rispondere all'onorevole Paglia, giustamente perplesso in merito all'osservazione del presidente di IFEL di stare attenti a che ci siano tutte le funzioni.

Immagino che il presidente di IFEL si riferisse non tanto al DPCM in esame, quanto alla legge di stabilità. Relativamente a questo provvedimento, si tratta di un pezzo del sistema che va approvato. Arriveranno le altre parti, che ci consentiranno di completare il quadro. Credo che la sua obiezione riguardasse, in particolare, l'utilizzo dei fabbisogni finora approvati dalla COPAFF, dove questo pezzo per esempio non c'è ancora. La norma presente nella legge di stabilità, invece, si riferisce a tutte le funzioni approvate in sede COPAFF entro il 31 dicembre di quest'anno: contando di approvarle tutte entro il 23 dicembre, il problema non esisterebbe.

Condividendo la questione che questi fabbisogni standard vanno usati con cura, comprendo tutte le preoccupazioni della senatrice Dirindin: è importante non prendere i coefficienti dei fabbisogni standard per pensare una *spending review* o per una ripartizione di fondi fintanto che non c'è tutto il resto.

Fino a ieri — lasciamo perdere quello che è successo durante quest'anno con l'IMU — nel Paese esistevano ed esistono comuni di serie A e serie Z, con trasferimenti che non hanno nulla a che fare coi servizi resi. Vi metteremo a disposizione degli strumenti che permetteranno di migliorare questo tipo di meccanismo, ma questa è una creatura, un bambino: non carichiamo questa creatura di un peso eccessivo.

Devono essere usati quando ci sarà anche la capacità fiscale. Questo permetterà, ad esempio, un utilizzo immediato. Siccome questo valuta tutta la spesa, non solo il trasferimento, si potrebbe non applicare il patto di stabilità ai comuni che sono sotto al fabbisogno standard di una certa percentuale. Oggi, invece, il patto di stabilità prevede un'applicazione lineare a tutti, cioè sia a chi è sopra lo standard sia a chi è sotto lo standard. Quello è un metodo giusto, per esempio, di applicare questo meccanismo.

Rispetto alle preoccupazioni, invece, succede l'esatto contrario. Come vedrete, a mano a mano che avrete tutti i fabbisogni, e quindi dopo che arriveranno le altre quattro funzioni per i comuni, vi accorgete che alcuni di questi spendono tanti soldi nella funzione 1 (amministrazione generale) e poco sul sociale, sugli asili-nido e sulla scuola. In questo caso, gli amministratori hanno la possibilità di verificare quest'aspetto. È uno strumento importante prima di tutto per i sindaci. Un sindaco neoeletto ha la possibilità di portare delle modifiche alla situazione che gli si presenta: a porre la questione non sarà il consigliere comunale di opposizione, il giornalista amico o nemico, ma l'organo esterno SOSE che, insieme con IFEL e con l'approvazione di COPAFF, ha approvato uno strumento che ovviamente va affinato anno per anno. È un po' ciò che è accaduto con gli studi di settore. Quando si è partiti, erano molto più grezzi di come sono oggi, ma questo è il lavoro che va fatto. Spero di avere in parte dato risposta.

L'importante è la Commissione bicamerale per il federalismo fiscale valuti bene che questi dati non siano utilizzati in modo improprio, rischiando così di distruggere uno strumento buono. Non dovrebbero essere assolutamente usati per tagli o *spending review*. Certo, sono utili per verificare bene la spesa.

Quanto osservava il dottor Brunello relativamente a quello che stiamo facendo è legato ai due decreti legislativi approvati. Il decreto n. 68, ad esempio, prevede per il trasporto pubblico locale che, sulle re-

gioni, valutiamo solo la spesa in conto capitale. Chiediamo ai legislatori una norma che ci permetta di avere a tutto tondo la situazione, compresa anche la questione relativa alle società partecipate. A quel punto, possiamo avere il quadro completo e fornirvi uno strumento perché decidiate le vostre politiche di *policy*.

Una norma, applicata in alcune regioni, che dicesse che quello OMI degli affitti diventa il valore massimo relativamente agli affitti per gli spazi comunali, provinciali e così via, e desse al sindaco la possibilità di rivedere i contratti che sono al di sopra dei valori OMI, avrebbe degli straordinari effetti benefici in termini di minore spesa. Si sarebbe fornito uno strumento molto diverso dall'applicare la politica di un taglio lineare o del patto di stabilità lineare che obbliga i migliori a migliorare sempre mentre non ce la fanno più. Questo è il dato attuale. Con tutte le critiche, le osservazioni e le preoccupazioni, lo strumento che vi forniamo ha questo tipo di obiettivo.

Quanto ai servizi per cui abbiamo l'*output*, per rispondere all'onorevole Paglia, quando andiamo, ad esempio, sugli asili nido, non riconosciamo il nostro fabbisogno come lineare e uguale per tutti. È chiaro che riconosciamo un fabbisogno più alto dove ci sono più asili nido, che hanno determinate forme di gestione, con più lattanti, più giorni di apertura. Il nostro non è un calcolo lineare per abitante, ma un'operazione completamente diversa.

È chiaro che un comune montano ha spese di riscaldamento e spazzamento della neve diverse da un comune di pianura e questo viene valutato. È molto diverso dalla situazione di decidere una media per abitante o di andare all'attuale situazione dove, per assurdo, abbiamo comuni che avevano — certo, parlare di trasferimenti oggi è prendersi in giro — trasferimenti di 500 euro per abitante da parte dello Stato e altri che ne avevano 50, come accade nel nostro Paese.

Al relatore Gibiino risponderà il professor Porcelli, ossia sulla possibilità di usare questi dati nel momento in cui si

decidono aggregazioni diverse, fusioni o altro. Francesco Porcelli vi spiegherà come sia assolutamente possibile questo tipo di ragionamento.

Mi fermerei qua perché mi pare di aver risposto alle obiezioni e alle giuste preoccupazioni. Rinnovo l'invito dell'amministratore delegato di recarvi in SOSE per vedere come possono essere utili i nostri dati, come possiamo usarli proprio per offrirvi l'opportunità di prendere delle scelte politiche che, utilizzando questi dati, vi permettano di dare delle risposte concrete.

FRANCESCO PORCELLI, *Consulente per il federalismo fiscale della società SOSE*. Ringrazio delle critiche e degli apprezzamenti.

Sulla spesa storica, il problema del punto di partenza della stima potrebbe essere rilevante soltanto se ci fosse chiesto di quantificare un ammontare globale di spesa, ma il nostro lavoro attualmente non è quello di quantificare la spesa globale, ma di determinare come varia la spesa al variare di determinate caratteristiche o del territorio o di quantità di *output* prodotto.

Stimiamo, quindi, un delta, quanto costa servire un bambino all'asilo nido in più o un servizio dell'ufficio tecnico in un comune montano o in un comune che si trova in pianura, un servizio di assistenza sociale in un comune grande come Roma o in uno piccolo come quelli della provincia.

Sono delta stimati correttamente indipendentemente dal punto di partenza. L'elemento che determina la correttezza è, infatti, la quantità di informazioni che si mettono dentro la stima, e cioè la quantità di variabilità, quanti comuni prendiamo per la stima. In questo caso, abbiamo un *data set* di partenza di 6.702 comuni che, dal punto di vista statistico, offre la variabilità più che sufficiente per dirci che quei delta sono statisticamente affidabili.

Tutte le variabili che determinano il fabbisogno non sono scelte, infatti, a tavolino, ma partono anzitutto da un *set* fornito da un modello teorico di incontro tra domanda e offerta di servizio pubblico,

secondo il quale vanno presi questi insiemi di variabili e all'interno di essi quelle statisticamente rilevanti, cioè quali appunto fugano il dubbio emerso prima. Dal punto di vista statistico, quindi, i delta sono affidabili, per cui il punto di partenza tutto sommato è irrilevante per quanto riguarda l'analisi statistica. Potrebbe essere rilevante nel momento in cui si quantificasse l'ammontare complessivo della spesa, ma questo è un problema a questo punto non in analisi.

Quanto all'altro aspetto messo in ballo della capacità fiscale, si possono fare due osservazioni. Sono le due gambe del sistema perequativo: da un lato, ci sono i fabbisogni di spesa, dall'altro, le capacità fiscali. Se la difficoltà di determinare i fabbisogni di spesa è 10, la difficoltà di determinare la capacità fiscale può essere 1 o 2 in quanto è un esercizio molto più semplice.

Inoltre, su questo punto siamo già abbastanza avanti. È in corso una sperimentazione che a giorni fornirà una prima misura, sia pur sperimentale, della capacità fiscale e, soprattutto, un rapporto metodologico di come procedere alla stima della capacità fiscale. Laddove fosse condiviso dalla politica, darebbe già per i primi mesi dell'anno prossimo un valore di capacità fiscale. Siamo, quindi, già abbastanza avanti anche su questo versante e le due gambe potrebbero a breve già correre insieme laddove ci fosse la volontà politica di farlo.

GIAMPIETRO BRUNELLO, *Amministratore delegato SOSE*. È stato chiesto se avevamo messo i dati a disposizione dei comuni e degli altri enti: non potevamo mettere a disposizione niente perché, fino a che non avrà percorso tutto l'iter e non sarà diventato un DPCM, è evidente che non possiamo divulgare dati.

Abbiamo preparato una banca dati con un supporto di prodotti di *business intelligence*, dove sono individuati, e saranno immediatamente a disposizione degli amministratori locali e, ovviamente, del Parlamento e del Governo per usarli ai fini di migliorare la propria gestione.

Infine, abbiamo tenuto conto dei livelli quantitativi delle prestazioni. È uno dei pezzi del mosaico che stiamo costruendo, altrimenti non avremmo potuto chiudere il cerchio.

GUIDO CASTELLI, *Presidente dell'IFEL*. Mi pare che il dottor Stradiotto abbia reso una buona sintesi della posizione.

Anzitutto, tra spesa storica e fabbisogno standard c'è una componente di spesa alimentata con risorse proprie dei comuni di cui bisogna tenere conto. Dalla spesa storica bisogna escludere ciò che era nella disponibilità dei singoli territori decidere di fare o meno.

Il secondo tema è quello che chiamiamo efficientamento implicito. La spesa storica del 2009 e quella del 2013 sono un film totalmente diverso per via dei tagli e delle manovre. Bisogna aggiornare necessariamente i dati della spesa storica. Se il principio, come deve essere, è quello di assicurare a tutti i comuni le risorse necessarie per le funzioni fondamentali, si potrebbe arrivare anche al paradosso che qualche comune deve recuperare denaro. Bisogna restituirglielo proprio perché la cura è stata veramente feroce.

La terza considerazione, come diceva il dottor Stradiotto, è che finalità diverse da quelle originarie sono fortemente sconsigliate. Usare i fabbisogni per i tagli di *spending* o per la ripartizione del Fondo di solidarietà è fortemente sconsigliato perché possono produrre addirittura distonie rispetto all'obiettivo iniziale di una finalità perequativa.

È evidente che una finalità perequativa è più facile da attuare in un sistema di finanza totalmente derivata. I fabbisogni standard potrebbero essere molto più facilmente adottati nel caso in cui tutte le nostre risorse — parlo dei comuni — fossero assegnate per effetto di attribuzioni statali. Siccome così non è più, è necessario evitare finalizzazioni che potrebbero salvaguardare il lavoro, ma produrre distorsioni.

Il lavoro va salvaguardato perché è uno straordinario patrimonio di conoscenza.

Ogni sindaco può migliorare se stesso, finalmente avere un *ranking* di attività che procurano conoscenza qualificata prima di tutto all'amministratore. Bisogna salvaguardarne la corretta e giusta finalizzazione.

NERINA DIRINDIN. Ringrazio per la disponibilità a riflettere. Sono, però, molto preoccupata e sicuramente non sono mossa da ragioni pregiudiziali o regionali perché la mia regione, il Piemonte, ne uscirebbe bene, come anche la mia città. La preoccupazione è per il rischio di interpretazioni distorte. Vi chiedo con grande umiltà se non riteniate il caso, proprio come segno del rischio di equivoci, di correggere la formulazione a pagina 9 delle *slide*, dove si afferma che i fabbisogni standard forniscono il quadro delle reali necessità dei territori e della diversa efficienza degli enti. Ritengo che questo sia sbagliato e dia un'informazione sbagliata a chi leggerà questi dati. Può darsi che sbagli. Se mi chiarite, sarei molto lieta di chiedere scusa.

FRANCESCO PORCELLI, *Consulente per il federalismo fiscale di SOSE*. La ringrazio per la puntualizzazione. Effettivamente, qui c'è una leggera imprecisione legata alla sintesi delle *slide*. I fabbisogni standard sono una componente di un'intera analisi dell'efficienza della spesa e dei

livelli quantitativi delle prestazioni, quindi sono un tassello di un mosaico un po' più complesso, che corrisponde effettivamente a quello che è scritto in rosso, la mappatura delle reali necessità e della diversa efficienza.

I fabbisogni sono un primo tassello, non l'unico pezzo, ma ovviamente le *slide* sono un po' asciutte. Nelle note metodologiche, però, non troverete mai una frase di questo tipo. Era un po' per enfatizzare il ruolo nell'ambito della presentazione, ma nelle note metodologiche si dà il giusto peso.

PRESIDENTE. Ringrazio i nostri ospiti per il loro intervento e per la documentazione consegnata, della quale autorizzo la pubblicazione in allegato al resoconto stenografico della seduta odierna (*vedi allegati*).

Dichiaro chiusa l'audizione.

La seduta termina alle 12.45.

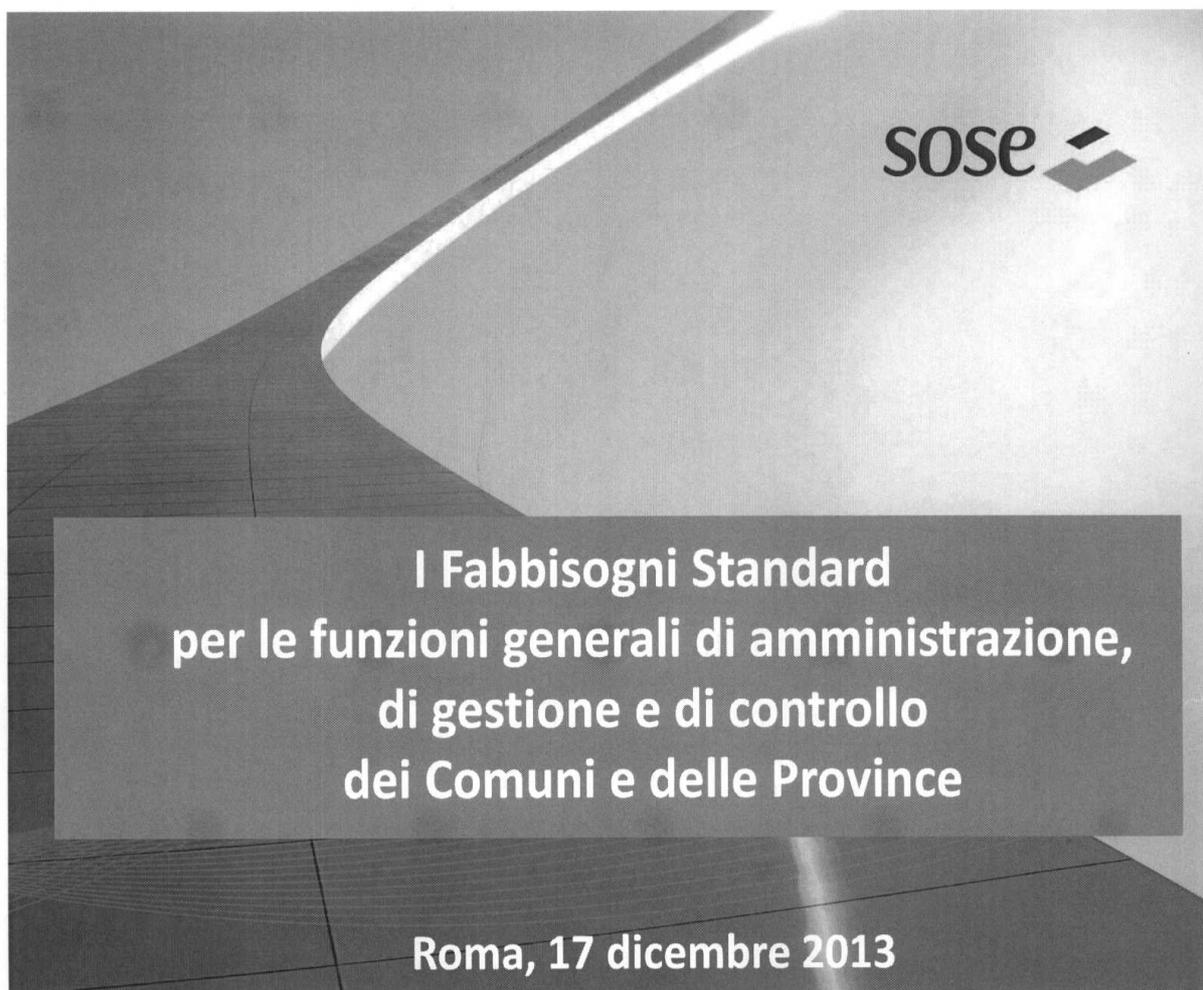
IL CONSIGLIERE CAPO DEL SERVIZIO RESOCONTI
ESTENSORE DEL PROCESSO VERBALE
DELLA CAMERA DEI DEPUTATI

DOTT. VALENTINO FRANCONI

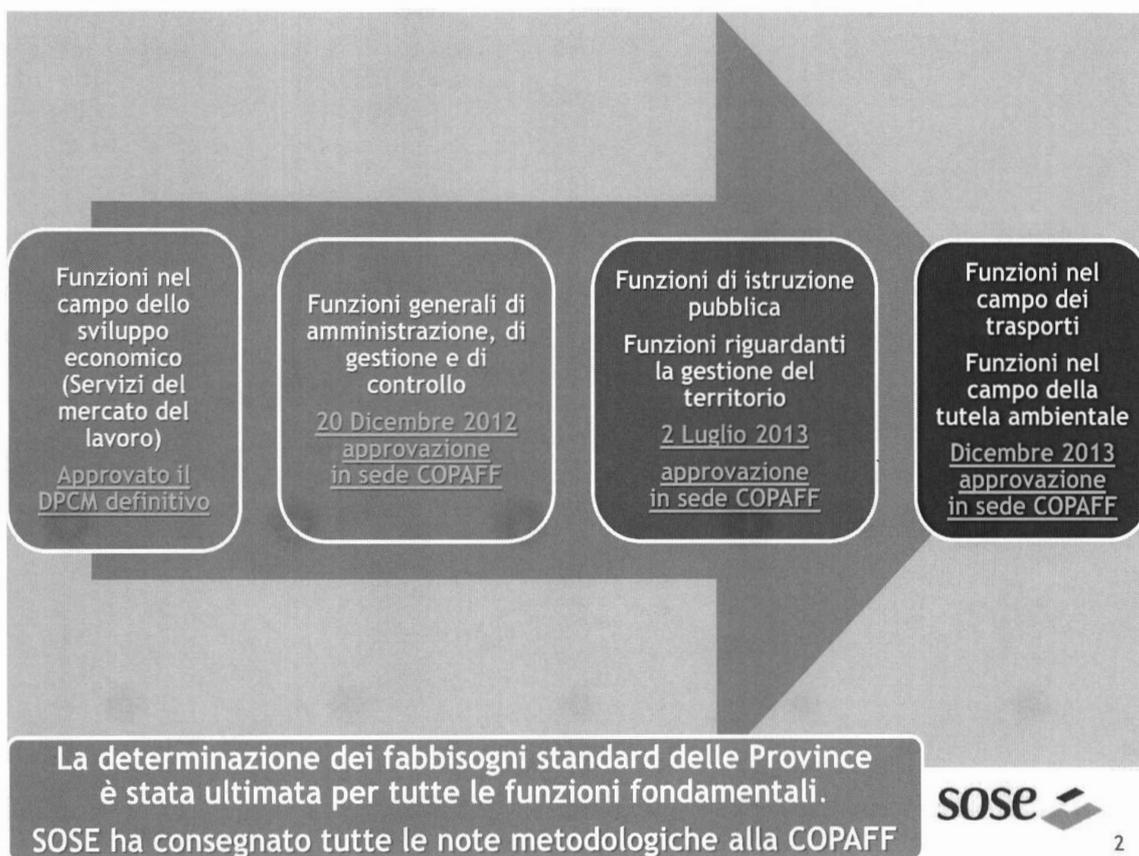
*Licenziato per la stampa
il 4 marzo 2014.*

STABILIMENTI TIPOGRAFICI CARLO COLOMBO

ALLEGATO 1



I TEMPI DELLE FUNZIONI FONDAMENTALI DELLE PROVINCE



Il contesto di riferimento

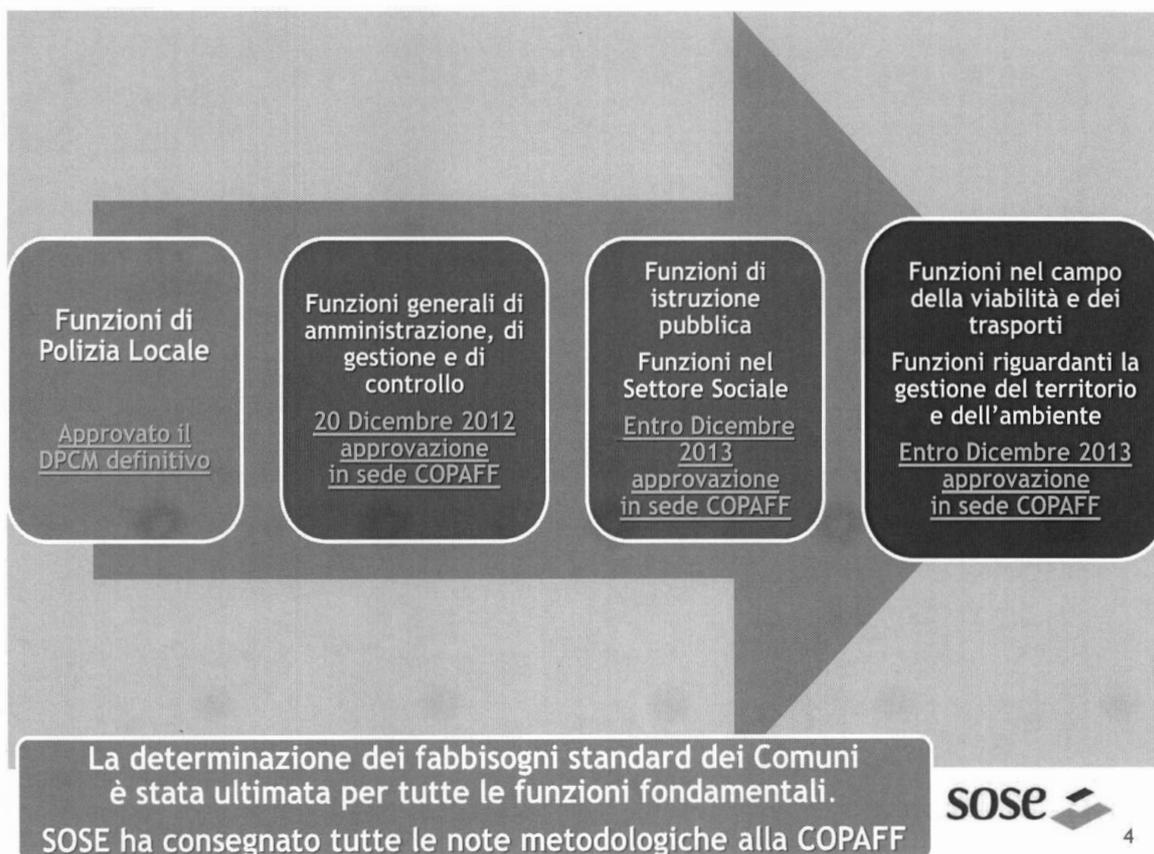
Le funzioni fondamentali delle province (Regioni a statuto ordinario)

SPESE RSO 2010	Ammontare (Euro)	%
Funzioni Generali di Amministrazione, di Gestione e di controllo (solo 70%)	1.286.707.603	20.74%
Funzioni di istruzione pubblica	1.421.475.486	22.91%
Funzioni nel campo dei trasporti	1.332.000.707	21.47%
Funzioni riguardanti la gestione del territorio	736.907.007	11.88%
Funzioni nel campo della tutela ambientale	686.282.827	11.06%
Funzioni nel campo dello sviluppo economico (Servizi del Mercato del Lavoro)	741.911.575	11.96%
Totale Funzioni fondamentali	6.205.285.205	100.00%

Per il 67,49% della spesa corrente relativa alle funzioni fondamentali delle Province sono state approvate le note metodologiche dalla COPAFF.

sose 

I TEMPI DELLE FUNZIONI FONDAMENTALI DEI COMUNI



Il contesto di riferimento

Le funzioni fondamentali dei Comuni (Regioni a statuto ordinario)

SPESE RSO 2010	Ammontare (Euro)	%
Funzioni Generali di Amministrazione, di Gestione e di controllo (solo 70%)	8.416.198.009	24.83%
Funzioni di Polizia Locale	2.628.769.227	7.75%
Funzioni di Istruzione Pubblica	4.343.680.368	12.81%
Funzioni nel campo della Viabilità e dei Trasporti	4.266.786.383	12.58%
Funzioni riguardanti la gestione del Territorio e dell'Ambiente	7.156.941.425	21.11%
Funzioni del settore Sociale	7.092.667.354	20.92%
Totale Funzioni fondamentali	33.905.042.766	100.00%

Per il 32,58% della spesa corrente relativa alle funzioni fondamentali dei Comuni sono state approvate le note metodologiche dalla COPAFF.

Determinazione dei Fabbisogni Standard

IL METODO DI LAVORO

La condivisione
nel processo di
costruzione del
sistema

Nella
predisposizione
dei questionari

Nell'analisi e nel
controllo della
qualità dei dati

Nella individuazione
dei modelli
organizzativi

Nella valutazione
dei risultati

Nell'analisi
della fase
di applicazione

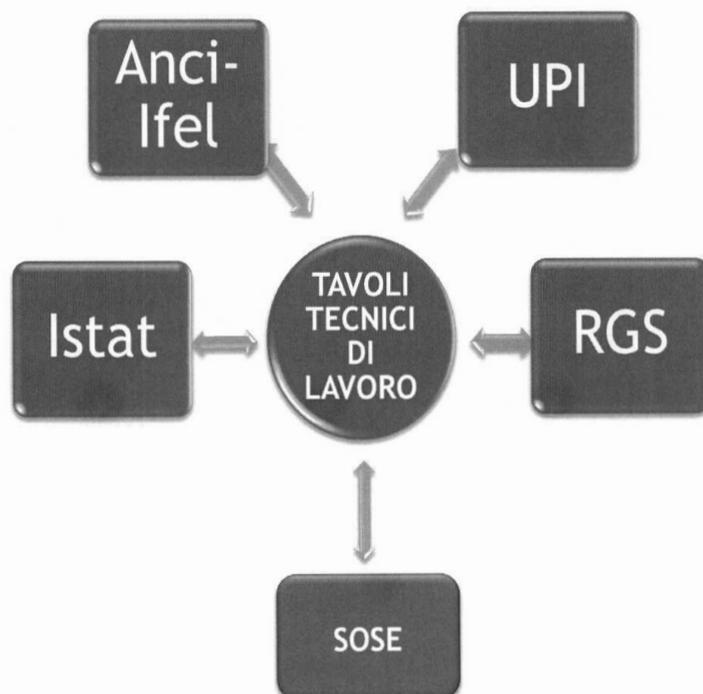
Nei processi
di evoluzione
del sistema

La determinazione dei fabbisogni
standard di Comuni e Province sta
procedendo nei tempi previsti.

sose 

Determinazione dei Fabbisogni Standard

I LUOGHI E GLI ATTORI



SUPERAMENTO DELLA SPESA STORICA

I dati e le metodologie dei fabbisogni standard sono indispensabili per superare il criterio della spesa storica, che è alla base sia di inefficienze nella distribuzione dei trasferimenti intergovernativi sia di cattiva gestione della spesa da parte dei governi locali.



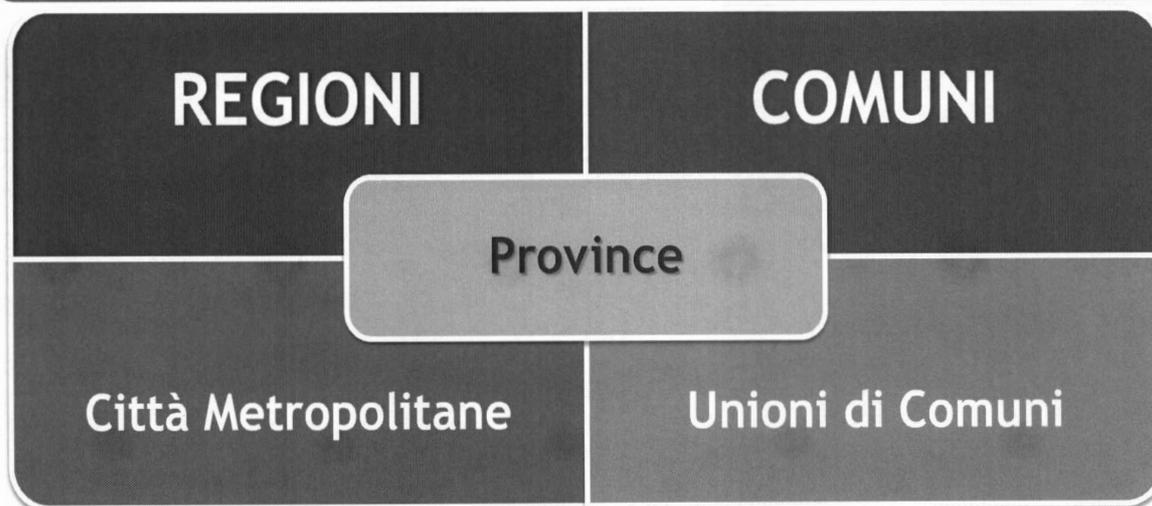
I Fabbisogni Standard stimati vanno considerati complessivamente per tutte le 6 funzioni fondamentali e non hanno diretta valenza dal punto di vista finanziario, ma sono solo di ausilio al calcolo dei

coefficienti di riparto

RIASSETTO ISTITUZIONALE CON I FABBISOGNI STANDARD

I **dati** e le **metodologie** dei **fabbisogni standard** possono essere utilizzati nell'ambito del **riassetto istituzionale** degli enti territoriali e della ripartizione delle funzioni.

I fabbisogni standard possono fornire utili elementi per avere il quadro delle **reali necessità dei territori** e della **diversa efficienza degli enti**.



LE SOCIETÀ PARTECIPATE

Le competenze e le metodologie di SOSE potranno essere utilizzate per l'analisi delle società partecipate degli Enti locali, al fine di ottenere una maggiore efficienza nella gestione dei servizi

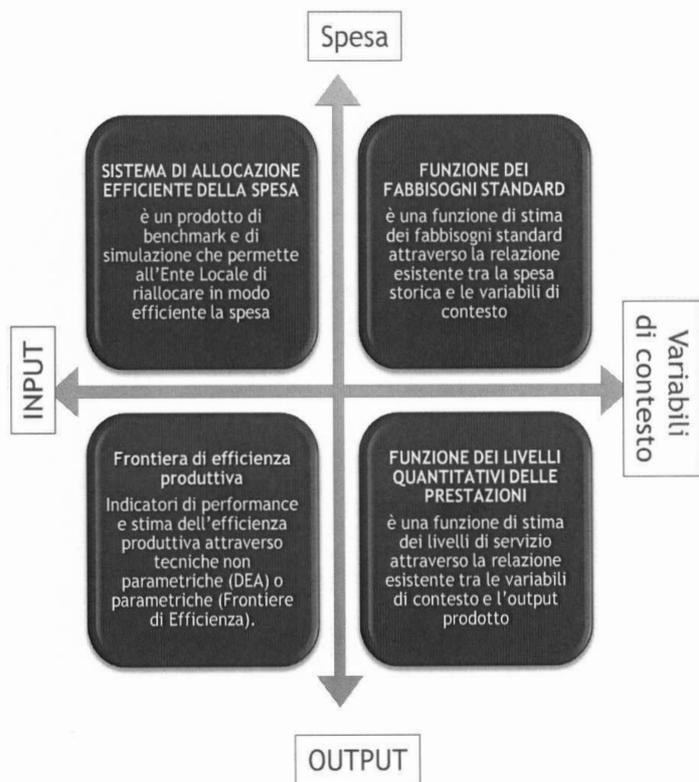
La somministrazione di un questionario per la richiesta di informazioni contabili e strutturali

La creazione di una Banca Dati sulle società partecipate

La predisposizione di strumenti di gestione per analisi comparative delle società partecipate

sose 

DAI FABBISOGNI STANDARD NUOVI STRUMENTI E PRODOTTI DI GESTIONE



I dati e le metodologie dei fabbisogni standard sono utili per predisporre **nuovi strumenti e prodotti di gestione** da mettere a disposizione degli Enti locali per attivare **un processo virtuoso di efficienza** nella gestione dei servizi.

LE INDICAZIONI DI POLICY

Dalla Banca Dati dei Fabbisogni Standard si possono desumere informazioni utilissime per migliorare la gestione degli Enti locali.

Indicazioni di policy
sulla qualità dei servizi e
sulla qualità della spesa

Indicazioni di policy
sulle modalità di gestione
dei servizi (forme associate,
esternalizzazioni, società
partecipate, ecc.)

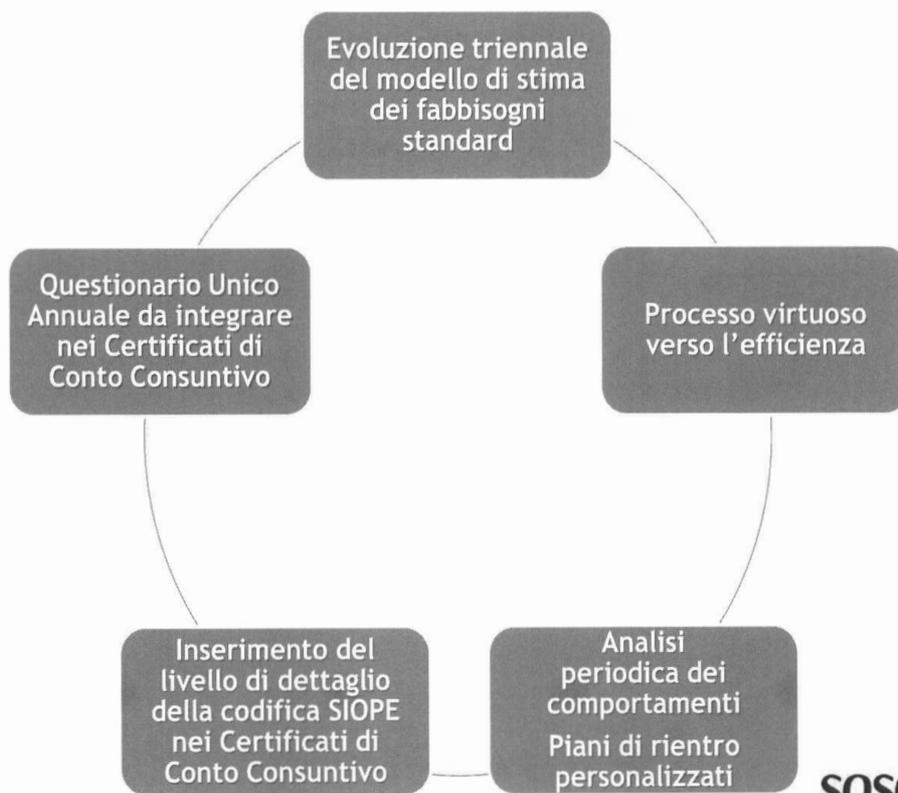
Indicazioni di policy
per lo sviluppo economico
del territorio

Alcuni esempi delle
informazioni di policy che
emergono dall'analisi dei
dati dei questionari dei
fabbisogni standard:

1) dall'analisi delle spese
per locazioni emergono
numerose situazioni che
presentano una spesa al mq
superiore al corrispondente
valore OMI;

2) dall'analisi dell'efficienza
tecnica dei servizi anagrafici
emergono rilevanti
economie di scala nella
gestione del servizio di leva.

MONITORAGGIO ED EVOLUZIONE DEI FABBISOGNI STANDARD



I PRIMI QUESTIONARI INVIATI NEL 2011

Comuni

- Funzioni di Polizia Locale (Questionario FC02U)
- Ha risposto il 100% dei Comuni.

Comuni

- Funzioni generali di gestione, amministrazione e controllo (Questionari FC01A-B-C-D)
- Ha risposto il 99,9% dei Comuni (soltanto 3 comuni non hanno chiuso il questionario).

L'elevato livello di risposte ai questionari mostra il forte interesse dei Comuni alla costruzione di un nuovo sistema che induca efficienza e responsabilità nella gestione dei servizi.

I PRIMI QUESTIONARI INVIATI NEL 2011

Province

- Funzioni nel campo dello sviluppo economico (servizi del mercato del lavoro) (Questionario FP06U)
- Ha risposto il 100% delle Province.

Province

- Funzioni generali di gestione, amministrazione e controllo (Questionario FP01U)
- Ha risposto il 100% delle Province.

L'elevato livello di risposte ai questionari mostra il forte interesse delle Province alla costruzione di un nuovo sistema che induca efficienza e responsabilità nella gestione dei servizi.

Le Fasi della Metodologia

A) Identificazione delle informazioni e dei dati di natura strutturale, contabile e di elementi socio- economici

B) Individuazione dei modelli organizzativi

C) Individuazione di un modello di stima dei fabbisogni standard

D) Definizione di un sistema di indicatori per valutare i singoli servizi

E) Individuazione dei livelli quantitativi delle prestazioni

SUSC

Determinazione dei Fabbisogni Standard

La costruzione della Banca dati

I dati sono stati acquisiti dalle seguenti fonti:



Certificato di Conto Consuntivo: Min. Interno

Fonti istituzionali: ISTAT, Agenzia del Territorio,
Min. Interno, MIUR, Min. dell'Ambiente, INPS

Questionari SOSE/UPI:

FP01U - Funzioni generali di amministrazione, di gestione e di controllo.

Questionari SOSE/IFEL:

FC01A - Servizi di gestione delle entrate tributarie e ai servizi fiscali
FC01B - Servizi di ufficio tecnico
FC01C - Servizi di anagrafe, stato civile, elettorale, leva e servizio statistico
FC01D - Altri servizi generali

Determinazione dei Fabbisogni Standard

La costruzione della Banca dati



Certificato di Conto Consuntivo: Min. Interno



Interventi della Spesa Corrente accertata utilizzati:

- Personale
- Acquisto di beni di consumo e/o di materie prime
- Prestazioni di servizi
- Utilizzo di beni di terzi
- Trasferimenti
- Imposte e tasse

Interventi della Spesa Corrente accertata NON utilizzati:

- Interessi passivi e oneri finanziari diversi
- Oneri straordinari della gestione corrente
- Ammortamenti di esercizio

Limiti del Certificato di Conto Consuntivo

- 1) Natura di sintesi del documento (ad es. assenza di informazioni di dettaglio sulla spesa del personale)
- 2) Eterogeneità contabile (ad es. difformità nella contabilizzazione dei trattamenti accessori)

Determinazione dei Fabbisogni Standard

La costruzione della Banca dati



Fonti istituzionali: ISTAT, Agenzia del Territorio, Ministero dell'Interno, MIUR, INPS, Ministero dell'Ambiente, Dipartimento delle Finanze

Limiti delle Fonti Istituzionali

- 1) Non esistono fonti ufficiali utili per determinare i carichi di lavoro
- 2) Non esistono informazioni sulla quantità/qualità del servizio offerto
- 3) Non esistono dati sulle dotazioni strumentali, sulle modalità di svolgimento e le forme di gestione del servizio

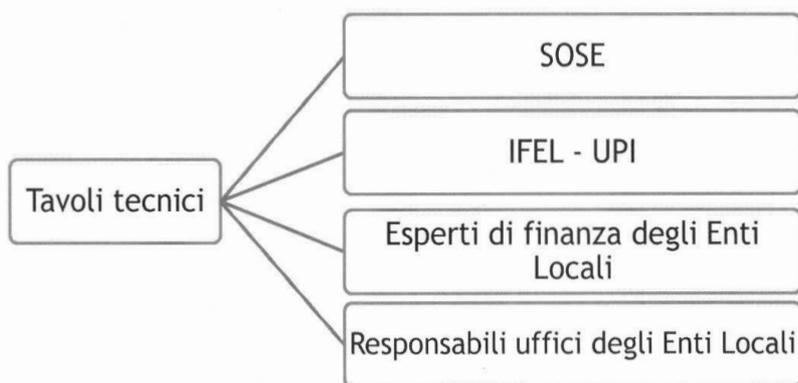
Determinazione dei Fabbisogni Standard

La costruzione della Banca dati

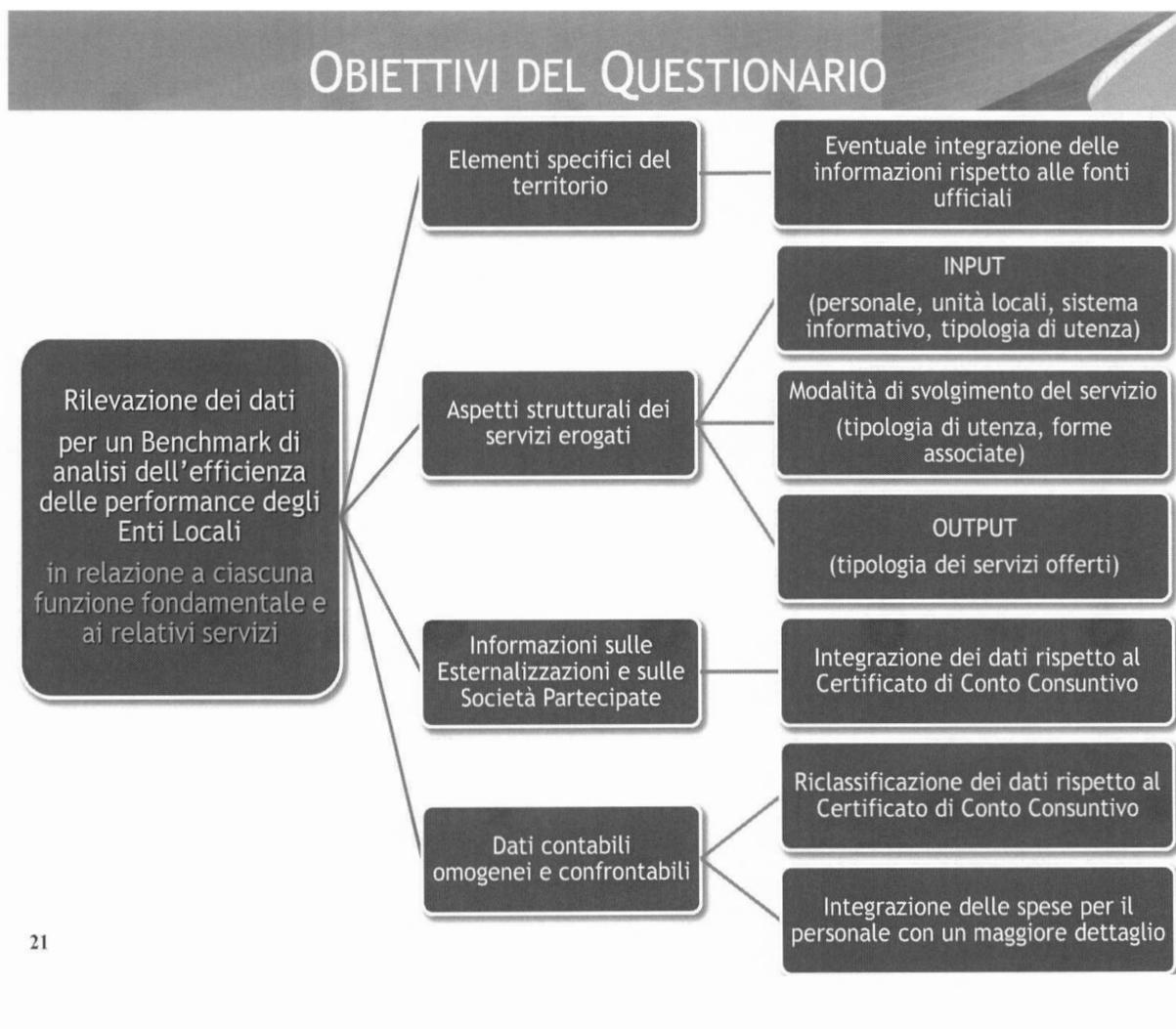


Questionari SOSE/IFEL-UI:

Il questionario consente di superare i limiti informativi dei CCC e delle fonti istituzionali



Mappare le caratteristiche dei servizi svolti

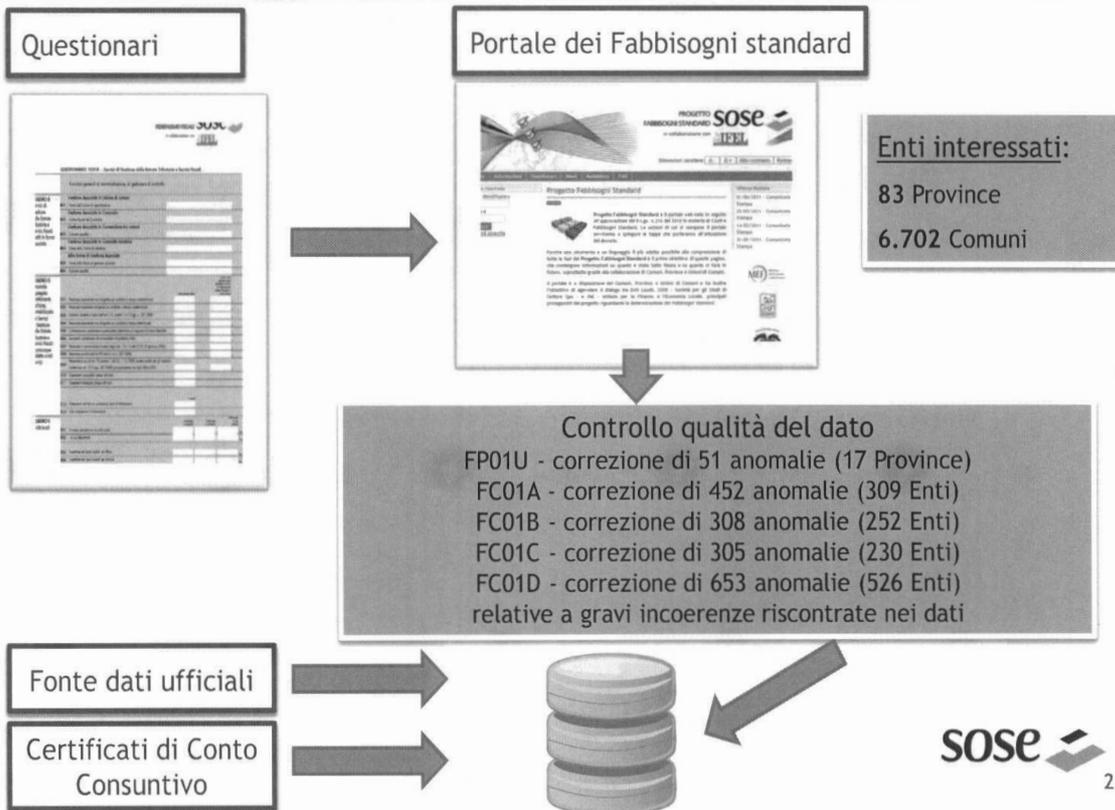


STRUTTURA DEL QUESTIONARIO

**Aspetti strutturali
dei servizi erogati**QUADRO A
Elementi
specifici del
territorioQUADRO D
Il personale
impiegatoQUADRO F
Dotazioni
strumentaliQUADRO B
Le forme
associateQUADRO E
Le unità
locali
utilizzateQUADRI L/M
La tipologia
dei servizi
offerti**Dati
contabili**QUADRO P
Le spese
delle
partecipateQUADRO T
Le spese per
il personaleQUADRO R
Le entrateQUADRO S
Le altre
speseSose 

Determinazione dei Fabbisogni Standard

Sintesi del flusso informativo



Determinazione dei Fabbisogni Standard

Le novità metodologiche affrontate e condivise con IFEL e con la COPAFF:

Implementazione dell'analisi della qualità dei dati, dei filtri e dei controlli

Predisposizione del questionario consolidato per tutte le gestioni associate

Sperimentazione della funzione di costo per i servizi di anagrafe

Individuazione delle variabili che spiegano le economie di scala

Sperimentazione di diversi modelli econometrici (lineare e logaritmico)

Definizione della funzione dei Fabbisogni Standard utilizzando le seguenti tipologie di variabili:

- variabili di contesto desumibili da fonti ufficiali e dal questionario;
- tipologia di servizio offerto;
- livello dei prezzi dei fattori produttivi;
- fattori esogeni di carico;
- il reddito;
- le entrate.

Determinazione dei Fabbisogni Standard

Definizione della variabile dipendente

Spesa corrente per la
determinazione dei
Fabbisogni Standard

Prima fase:

Aggregazione degli Interventi 1-5 e 7 e integrazione con quadri del questionario

Seconda fase:

Correzione del risultato ottenuto attraverso l'utilizzo delle percentuali di tempo lavoro dedicato alle Funzioni oggetto di analisi

Determinazione dei Fabbisogni Standard

Definizione della Funzione dei Fabbisogni Standard

Stima della “Funzione dei Fabbisogni Standard”

Individuazione della relazione tra la Spesa corrente per la determinazione dei Fabbisogni Standard Procapite (variabile dipendente) e variabili indipendenti

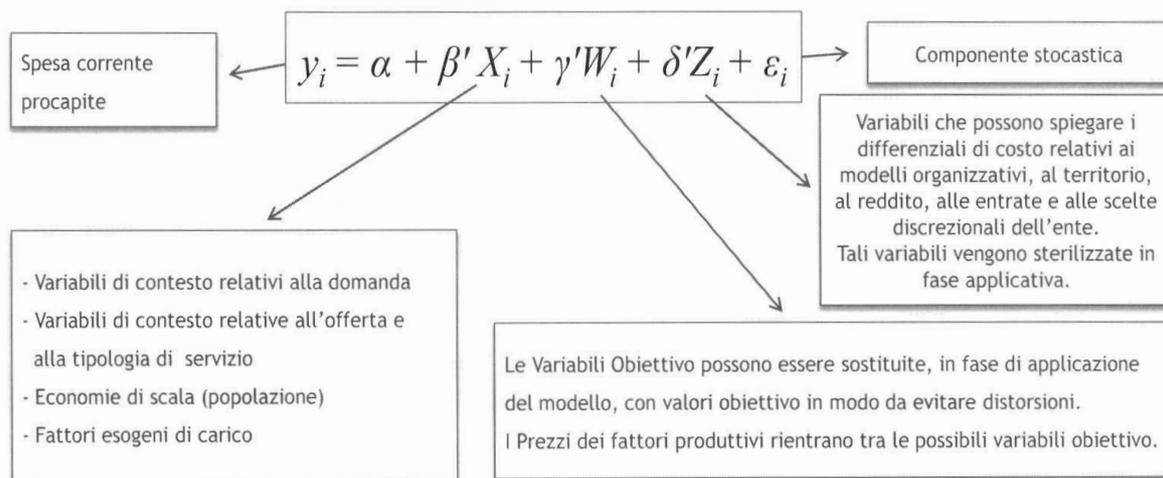


REGRESSIONE LINEARE MULTIPLA

Determinazione dei Fabbisogni Standard

Definizione della Funzione dei Fabbisogni Standard

La specificazione del modello utilizzato per la determinazione dei Fabbisogni Standard è la seguente:



La stima dei coefficienti della "Funzione dei Fabbisogni Standard" è stata determinata applicando il Metodo dei minimi quadrati ordinari (OLS) con errori robusti per l'eteroschedasticità

Funzione dei Fabbisogni Standard

FC01A - Servizi di gestione delle entrate tributarie e ai servizi fiscali (peso = 5,39%)

Nell'ambito della Funzione Fabbisogni Standard sono risultate significative:

Variabili X_i	$R^2 = 0,4425$			
Variabile	Stima OLS		Stima OLS standardizzata	Elasticità rispetto ai valori medi
INTERCETTA	13,11494155	***		
CONTESTO				
Totale immobili (Tutte le cat. A,B,C,D,E)- 2009	6,53949102	***	0,23814766	0,30201334
PROCAPITE - Differenza dalla media (media = 1,19279664)				
CONTESTO				
Numero Famiglie e Convivenze	39,54287803	***	0,10576466	0,64860630
PROCAPITE - Differenza dalla media (media =0,42364016)				
CONTESTO				
Unità locali Ateco	88,56416241	***	0,10137696	0,24497930
PROCAPITE - Differenza dalla media (media =0,07144233)				
CONTESTO				
Popolazione residente	5.964,2329396	***	0,37506571	0,18124124
Funzione inversa - Economia di scala				

*** P-value < 0,001
 ** 0,001 <= P-value < 0,05
 * 0,05 <= P-value < 0,10

Funzione dei Fabbisogni Standard

FC01A - Servizi di gestione delle entrate tributarie e ai servizi fiscali

Variabili W_i

Variabile	Stima OLS		Stima OLS standardizzata	Elasticità rispetto ai valori medi
PREZZI				
Spesa media per software e hardware Rapportato rispetto alla media (media = 1.417,906 – 99° percentile = 7,2103828)	1,37646907	***	0,08488238	0,05329448
PREZZI				
Spesa media del personale per addetto Rapportato rispetto alla media (media = 39.025,5)	5,78285145	***	0,07236091	0,22390191
PREZZI				
Spesa per difesa dell'Ente nel contenzioso rispetto al numero di avvisi emessi impugnati dal contribuente Rapportato alla media (media = 24,16477– 99° percentile = 1.793)	0,06562238	**	0,02500189	0,00254078

*** P-value < 0,001
 ** 0,001 <= P-value < 0,05
 * 0,05 <= P-value < 0,10

Funzione dei Fabbisogni Standard

FC01A - Servizi di gestione delle entrate tributarie e ai servizi fiscali

Variabili Z_i

Variabile	Stima OLS		Stima OLS standardizzata	Elasticità rispetto ai valori medi
FORME DI GESTIONE DEL SERVIZIO	3,06714931	**	0,04216075	11,87546668
TARSU/TIA - Gestione tutta diretta - (Si/No)				
FORME DI GESTIONE DEL SERVIZIO	-5,08615898	***	-0,08893557	-19,69271966
TARSU/TIA - Gestione tutta esterna - (Si/No)				
FORME DI GESTIONE DEL SERVIZIO	-1,68990878	*	-0,02853236	-6,54303178
ICI - Gestione tutta diretta - (Si/No)				
FORME DI GESTIONE DEL SERVIZIO	3,29951749	**	0,03539649	12,77515571
ICI - Gestione tutta esterna - (Si/No)				
FORME DI GESTIONE DEL SERVIZIO	2,21635482	**	0,04691304	8,58133895
Canone Impianti Pubblicitari-Imposta Comunale sulla Pubblicità- Affissioni - Gestione tutta diretta - (Si/No)				
FORME DI GESTIONE DEL SERVIZIO	-1,20227285	*	-0,03036767	-4,65499059
Canone Impianti Pubblicitari-Imposta Comunale sulla Pubblicità-Affissioni - Gestione tutta esterna - (Si/No)				

*** P-value < 0,001
 ** 0,001 <= P-value < 0,05
 * 0,05 <= P-value < 0,10

Funzione dei Fabbisogni Standard

FC01A - Servizi di gestione delle entrate tributarie e ai servizi fiscali

Variabili Z_i

Variabile	Stima OLS		Stima OLS standardizzata	Elasticità rispetto ai valori medi
SERVIZI SVOLTI				
Avvisi rettificati o annullati dal contribuente su avvisi emessi (Numero) Differenza dalla media (media =0,08819286)	5,10815225	**	0,03006291	0,01744267
ENTRATE				
Percentuale di riscossione per controllo/recupero evasione rispetto alle riscossioni totali (%) Differenza dalla media (media =3,90943182 – 99° percentile =25,02563)	0,35725415	***	0,08733118	0,05407627
ENTRATE				
Capacità di riscossione dell'Ente (%) Differenza dalla media (media =65,20012647)	-0,03667577	**	-0,03947683	-0,09258560
MODALITÀ ORGANIZZATIVA				
Quota percentuale dei Servizi esternalizzati a partecipate rispetto alla spesa corrente utilizzata per stimare i fabbisogni (%) Differenza dalla media (media = 2,11710901)	0,34529016	***	0,17252258	0,02830370
MODELLO ORGANIZZATIVO				
Comuni con gestione associata in Unione di Comuni	9,91297569	**	0,03492593	38,38131133

*** P-value < 0,001
 ** 0,001 <= P-value < 0,05
 * 0,05 <= P-value < 0,10

Funzione dei Fabbisogni Standard

FC01A - Servizi di gestione delle entrate tributarie e ai servizi fiscali

Variabili Z_i

Variabile	Stima OLS		Stima OLS standardizzata	Elasticità rispetto ai valori medi
TERRITORIALITÀ Regione – Piemonte	-4,90383104	***	-0,09340074	-18,98677771
TERRITORIALITÀ Regione – Veneto	-0,99135728		-0,01459020	-3,83836232
TERRITORIALITÀ Regione – Liguria	5,38604833	**	0,05224046	20,85383887
TERRITORIALITÀ Regione – Emilia Romagna	-2,38461822	**	-0,02801386	-9,23282546
TERRITORIALITÀ Regione – Toscana	-0,50829061		-0,00557780	-1,96801251
TERRITORIALITÀ Regione – Umbria	-0,22895620		-0,00131614	-0,88647844
TERRITORIALITÀ Regione – Marche	-3,68257674	**	-0,03571812	-14,25829426
TERRITORIALITÀ Regione – Lazio	3,77274491	**	0,04170436	14,60740967
TERRITORIALITÀ Regione – Abruzzo	-1,96352265		-0,01916690	-7,60241692
TERRITORIALITÀ Regione – Molise	-2,61498325		-0,01840775	-10,12475864
TERRITORIALITÀ Regione – Campania	2,77484166	**	0,03746714	10,74370249
TERRITORIALITÀ Regione – Puglia	1,85383868		0,01780599	7,17773974
TERRITORIALITÀ Regione – Basilicata	-1,88403983		-0,01431382	-7,29467332
TERRITORIALITÀ Regione – Calabria	5,21304645	***	0,05886191	20,18400579

*** P-value < 0,001
 ** 0,001 <= P-value < 0,05
 * 0,05 <= P-value < 0,10

Funzione dei Fabbisogni Standard

FC01B - Servizi di ufficio tecnico (peso = 11,66%)

Nell'ambito della Funzione Fabbisogni Standard sono risultate significative:

Variabili X_i	$R^2 = 0,4187$		
Variabile	Stima OLS	Stima OLS standardizzata	Elasticità rispetto ai valori medi
INTERCETTA	3,88379286		
CONTESTO Totale immobili (Cat. A,B,C,D,E) PROCAPITE - Differenza dalla media (media = 1,15327599)	7,29323348***	0,11496548	0,14189851
CONTESTO Rischio sismico ALTO	11,03233951***	0,07321018	18,61195877
CONTESTO Addetti ATECO I - Attività dei servizi di alloggio e di ristorazione PROCAPITE - Differenza dalla media (media = 0,01863474)	173,11872984***	0,08858982	0,05442418
CONTESTO Media del totale interventi per investimenti (impegni) in conto capitale del CCC per gli anni 2004-2008 deflazionata rapportato rispetto alla media (media = 499,5241)	3,30434135***	0,08549461	0,05574544
ECONOMIE DI SCALA Inversa della popolazione	5097,5673356***	0,11777055	0,05650831
ECONOMIE DI SCALA Popolazione - Nodo tra 5.000 e 10.000 abitanti	-0,00210496***	-0,09341416	-0,04248681
ECONOMIE DI SCALA Popolazione - Nodo tra 100.000 e 150.000 abitanti	-0,00039510*	-0,02272510	-0,00138191

*** P-value < 0,001
** 0,001 <= P-value < 0,05
* 0,05 <= P-value < 0,10

Funzione dei Fabbisogni Standard

FC01B - Servizi di ufficio tecnico

Variabili W_i

Variabile	Stima OLS	Stima OLS standardizzata	Elasticità rispetto ai valori medi
PREZZI Spesa media del personale per addetto rapportato rispetto alla media (media = 39.497,39)	7,01985773**	0,03574839	0,11842756
PREZZI Livello medio affitto OMI 2009 rapportato rispetto alla media (media = 4,826588)	6,11534372**	0,05826384	0,10316808
PREZZI Spesa media per software e hardware rapportato rispetto alla media (media = 533,3891 – 99°percentile =4.755,04)	1,78846537***	0,05996616	0,03017206

*** P-value < 0,001
 ** 0,001 <= P-value < 0,05
 * 0,05 <= P-value < 0,10

Funzione dei Fabbisogni Standard

FC01B - Servizi di ufficio tecnico

Variabili Z_i

Variabile	Stima OLS	Stima OLS standardizzata	Elasticità rispetto ai valori medi
REDDITO Reddito imponibile ai fini delle addizionali IRPEF rapportato rispetto alla media (media = 20.186,23)	11,72548992**	0,03909871	0,19781329
ENTRATE Media delle Entrate da Titoli I, II, III del CCC per gli anni 2004-2008 deflazionata rapportato rispetto alla media (media = 826,4148)	17,59791876***	0,19082479	0,29688330
MODALITÀ DI SVOLGIMENTO DEL SERVIZIO Quota percentuale dei servizi esternalizzati a partecipate rispetto alla spesa corrente utilizzata per la stima dei Fabbisogni Standard Differenza dalla media (media= 2,41688478)	1,71600245***	0,42171465	0,06996782

*** P-value < 0,001
 ** 0,001 <= P-value < 0,05
 * 0,05 <= P-value < 0,10

Funzione dei Fabbisogni Standard

FC01B - Servizi di ufficio tecnico

Variabili Z_i

Variabile	Stima OLS	Stima OLS standardizzata	Elasticità rispetto ai valori medi
Regione - Piemonte	2,85690352	0,02351985	4,81970034
Regione - Lombardia	-4,36565934	-0,04247906	-7,36502639
Regione - Veneto	7,48024618 **	0,05297077	12,61944788
Regione - Liguria	8,34741344 *	0,03311292	14,08239065
Regione - Emilia Romagna	-0,54365741	-0,00301375	-0,91716986
Regione - Toscana	2,50852424	0,01269620	4,23197180
Regione - Umbria	26,66720990 ***	0,07888342	44,98855484
Regione - Marche	4,33421212	0,01997144	7,31197378
Regione - Abruzzo	-3,42021910	-0,01436146	-5,77003425
Regione - Molise	-6,73443534	-0,02042906	-11,36123782
Regione - Campania	11,07952213 **	0,07113295	18,69155757
Regione - Puglia	7,04490362	0,02945937	11,88500912
Regione - Basilicata	21,64904609 ***	0,07560015	36,52272963
Regione - Calabria	7,85942781 *	0,03956026	13,25914111

*** P-value < 0,001
 ** 0,001 <= P-value < 0,05
 * 0,05 <= P-value < 0,10

Funzione dei Fabbisogni Standard

FC01C - Servizi di anagrafe, stato civile, elettorale, leva e servizio statistico (peso = 6,22%)

Nell'ambito della Funzione Fabbisogni Standard sono risultate significative:

Variabili X_i	$R^2 = 0,6029$		
Variabile	Stima OLS	Stima OLS standardizzata	Elasticità rispetto ai valori medi
INTERCETTA	2,13177389		
CONTESTO			
Numerosità media del nucleo familiare	-7,30752313 ***	-0,06766087	-0,54971722
Differenza dalla media (media = 2,39727844)			
CONTESTO			
Popolazione residente - Classe 75 anni e oltre	55,74018488 ***	0,07332564	0,20085646
PROCAPITE - Differenza dalla media (media = 0,114833008 – 99° percentile = 0,2563291)			
ECONOMIE DI SCALA			
Popolazione residente	15.704,676560 ***	0,66502645	0,38993604
FUNZIONE INVERSA			
FATTORI ESOGENI DI CARICO			
Front-office anagrafe, elettorale e leva	1,60252048 **	0,02657014	0,03751579
PROCAPITE - Differenza dalla media (media 0,74603617)			

*** P-value < 0,001
 ** 0,001 <= P-value < 0,05
 * 0,05 <= P-value < 0,10

Funzione dei Fabbisogni Standard

FC01C - Servizi di anagrafe, stato civile, elettorale, leva e servizio statistico

Variabili W_i

Variabile	Stima OLS		Stima OLS standardizzata	Elasticità rispetto ai valori medi
PREZZI				
Spesa media per software e hardware	2,14363186	***	0,07360041	0,06726682
Rapportato rispetto alla media (media = 1.037,917 – 99° percentile = 5,491769)				
PREZZI				
Spesa media del personale per addetto	15,26095949	***	0,10559324	0,47888640
Rapportato rispetto alla media (media = 36.355,17)				

*** P-value < 0,001
 ** 0,001 <= P-value < 0,05
 * 0,05 <= P-value < 0,10

Funzione dei Fabbisogni Standard

FC01C - Servizi di anagrafe, stato civile, elettorale, leva e servizio statistico

Variabili Z_i

Variabile	Stima OLS	Stima OLS standardizzata	Elasticità rispetto ai valori medi
TIPOLOGIA DI SERVIZI			
Ore complessive di apertura settimanale al pubblico Differenza dalla media (media = 25,48183155 – 99° percentile = 61)	0,15473396 ***	0,04395827	0,12372770
TIPOLOGIA DI SERVIZI			
Sportello virtuale (servizi on line)	-2,48287855 *	-0,01575187	-7,79123203
MODALITÀ DI SVOLGIMENTO DEL SERVIZIO			
Quota percentuale dei Servizi esternalizzati a partecipate rispetto alla spesa corrente utilizzata per la stima dei Fabbisogni Standard Differenza dalla media (media = 0,20186573)	1,04538367 ***	0,05681521	0,00662200
MODELLO ORGANIZZATIVO			
Comuni con gestione associata in Unione di Comuni	8,88110581 **	0,01937316	27,86876389

*** P-value < 0,001
 ** 0,001 <= P-value < 0,05
 * 0,05 <= P-value < 0,10

Funzione dei Fabbisogni Standard

FC01C - Servizi di anagrafe, stato civile, elettorale, leva e servizio statistico

Variabili Z_i

Variabile	Stima OLS		Stima OLS standardizzata	Elasticità rispetto ai valori medi
TERRITORIALITÀ Regione - Piemonte	-2,75207592	*	-0,03472970	-8,63596895
TERRITORIALITÀ Regione - Lombardia	-1,46289646		-0,02033282	-4,59054502
TERRITORIALITÀ Regione - Veneto	-1,53882366		-0,01442285	-4,82880332
TERRITORIALITÀ Regione - Liguria	-1,53335750		-0,00933835	-4,81165060
TERRITORIALITÀ Regione - Emilia Romagna	-5,99649154	**	-0,04508505	-18,81689178
TERRITORIALITÀ Regione - Toscana	-5,24601986	**	-0,03694479	-16,46192400
TERRITORIALITÀ Regione - Umbria	-2,60620007		-0,01046963	-8,17821293
TERRITORIALITÀ Regione - Marche	-4,63800670	**	-0,02717664	-14,55398870
TERRITORIALITÀ Regione - Abruzzo	2,93770702		0,01930360	9,21847629
TERRITORIALITÀ Regione - Molise	2,32552413		0,01048119	7,29745645
TERRITORIALITÀ Regione - Campania	5,06898946	**	0,04563794	15,90640551
TERRITORIALITÀ Regione - Puglia	-0,81609209		-0,00523112	-2,56088355
TERRITORIALITÀ Regione - Basilicata	7,46228943	**	0,03289940	23,41654144
TERRITORIALITÀ Regione - Calabria	7,00474842	***	0,05285373	21,98078528

*** P-value < 0,001
 ** 0,001 <= P-value < 0,05
 * 0,05 <= P-value < 0,10

Funzione dei Fabbisogni Standard

FC01D - Altri Servizi Generali (peso = 76,73%)

Nell'ambito della Funzione Fabbisogni Standard sono risultate significative:

Variabili X _i	R ² = 0,7322			
Variabile	Stima OLS		Stima OLS standardizzata	Elasticità rispetto ai valori medi
INTERCETTA	47,79946081	***		
CONTESTO				
Numero di protocolli in entrata e in uscita PROCAPITE - Differenza dalla media (media = 3,49504251)	7,31872828	***	0,16642067	0,12693423
CONTESTO				
Numero circoscrizioni PROCAPITE - Differenza dalla media (media = 0,00000627)	65.403,12665381	**	0,02022828	0,00203496
CONTESTO				
Livello altimetrico del Municipio Differenza dalla media (media = 312,42375064)	0,01455808	**	0,03079827	0,02257038
ECONOMIE DI SCALA				
Popolazione residente	0,00003529	*	0,01675205	0,00178282
ECONOMIE DI SCALA				
Popolazione residente	48.171,07059428	***	0,42297567	0,15483088
FUNZIONE INVERSA				

*** P-value < 0,001
 ** 0,001 <= P-value < 0,05
 * 0,05 <= P-value < 0,10

Funzione dei Fabbisogni Standard

FC01D - Altri Servizi Generali

Variabili W_i

Variabile	Stima OLS		Stima OLS standardizzata	Elasticità rispetto ai valori medi
PREZZI				
Spesa media del personale per addetto rapportato rispetto alla media (media =45.988,07)	11,02263931	**	0,02215548	0,05469861

*** P-value < 0,001
 ** 0,001 <= P-value < 0,05
 * 0,05 <= P-value < 0,10

Funzione dei Fabbisogni Standard

FC01D - Altri Servizi Generali

Variabili Z_i

Variabile	Stima OLS		Stima OLS standardizzata	Elasticità rispetto ai valori medi
CONTESTO	4,60666387	**	0,01815028	2,28600516
Ente con Direttore Generale Interno				
CONTESTO	13,55797979	**	0,0192382	6,72799506
Ente con Direttore Generale Esterno				
ENTRATE	104,74677195	***	0,39882509	0,51979408
Media delle Entrate da Titoli I, II, III del CCC per gli anni 2004-2008				
PROCAPITE - rapportato rispetto alla media (media =823,6524)				
MODELLO ORGANIZZATIVO	62,65103197	***	0,07900383	31,08987031
Comuni con gestione associata in Unione di Comuni				

*** P-value < 0,001
 ** 0,001 <= P-value < 0,05
 * 0,05 <= P-value < 0,10

Funzione dei Fabbisogni Standard

FC01D - Altri Servizi Generali

Variabili Z_i

Variabile	Stima OLS		Stima OLS standardizzata	Elasticità rispetto ai valori medi
TERRITORIALITÀ Regione – Piemonte	2,78864915		0,00814512	1,38383579
TERRITORIALITÀ Regione – Lombardia	-7,26153011		-0,02626476	-3,60345268
TERRITORIALITÀ Regione – Veneto	0,44941411		0,00114419	0,2230167
TERRITORIALITÀ Regione – Liguria	3,69640486		0,00560336	1,83429936
TERRITORIALITÀ Regione – Emilia Romagna	-3,65859221		-0,00694208	-1,81553526
TERRITORIALITÀ Regione – Toscana	-3,87865696		-0,00745639	-1,92473991
TERRITORIALITÀ Regione – Umbria	-15,60953648	**	-0,01604945	-7,746057
TERRITORIALITÀ Regione – Marche	-23,4442712	**	-0,03692436	-11,63395603
TERRITORIALITÀ Regione – Abruzzo	-12,92950676	*	-0,01988153	-6,41612238
TERRITORIALITÀ Regione – Molise	3,38824548		0,00336739	1,68137873
TERRITORIALITÀ Regione – Campania	14,92052747	**	0,03324279	7,40414402
TERRITORIALITÀ Regione – Puglia	14,83861175	**	0,0234484	7,36349427
TERRITORIALITÀ Regione – Basilicata	25,75135405	**	0,03086235	12,77881996
TERRITORIALITÀ Regione – Calabria	18,6665224	**	0,03430172	9,2630519

*** P-value < 0,001
 ** 0,001 <= P-value < 0,05
 * 0,05 <= P-value < 0,10

Determinazione dei Fabbisogni Standard

FP01U - Funzioni generali di amministrazione, di gestione e di controllo

Nell'ambito della Funzione Fabbisogni Standard sono risultate significative:

Variabili X_i

$R^2 = 0,4045$

Variabile	Stima OLS		Stima Standardizzata OLS	Elasticità
INTERCETTA	45,44400498	***		
CONTESTO - Superficie dei locali adibiti ad ufficio (Unità locali in locazione) PROCAPITE - Differenza dalla media (media = 0,00185599)	1.507,69542005	**	0,25018608	0,05854692
FATTORI ESOGENI DI CARICO - Numero di Fatture registrate PROCAPITE - Differenza dalla media (media = 0,01818301)	413,64500254	**	0,27122660	0,15736507
CONTESTO - Immobilizzazioni Materiali: Terreni e Fabbricati PROCAPITE - Differenza dalla media (media = 197,48169516)	0,05447409	**	0,26870300	0,22507725
CONTESTO - Tasse, Tributi speciali ed altre entrate tributarie proprie, Proventi dei servizi pubblici e Proventi dei beni provinciali PROCAPITE - Differenza dalla media (media = 7,11514757)	0,95021877	**	0,17990035	0,14145630

Variabili W_i

Variabile	Stima OLS		Stima Standardizzata OLS	Elasticità
CONTESTO - Numero di Consiglieri PROCAPITE - Differenza dalla media (media = 0,00007956)	95.800,07483791	**	0,23246858	0,15946868

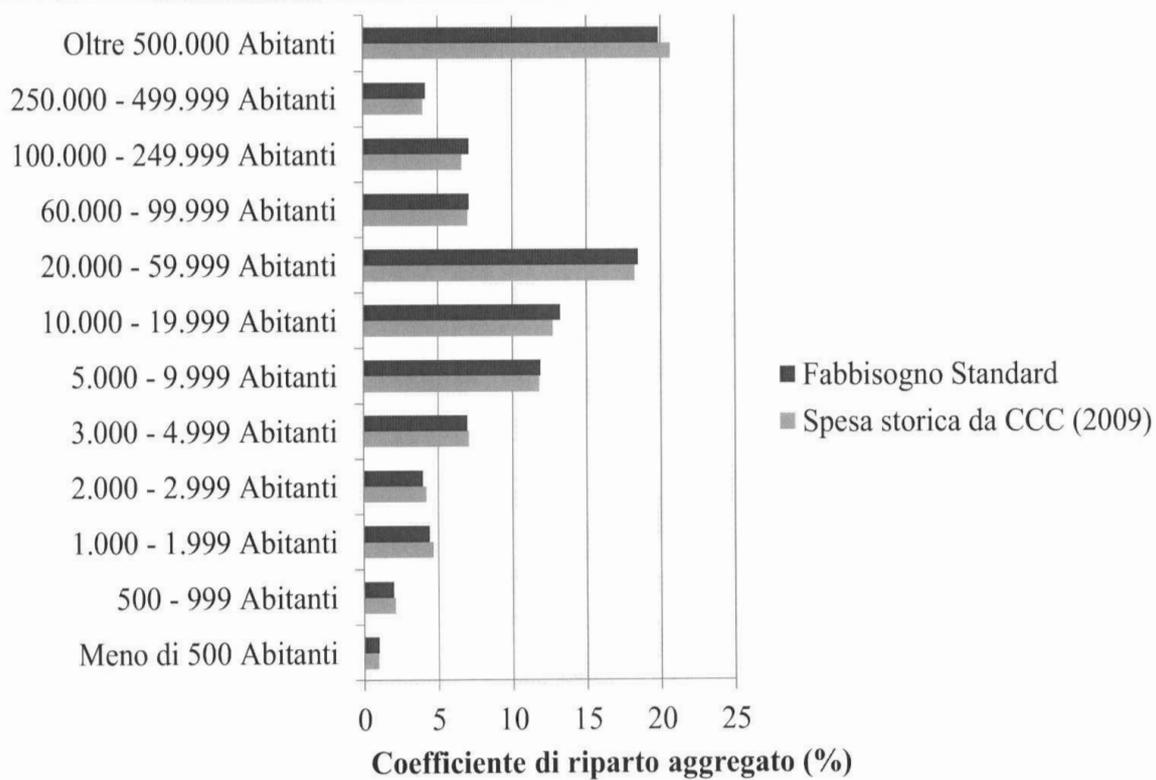
*** P-value < 0,001
 ** 0,001 <= P-value < 0,05
 * 0,05 <= P-value < 0,10

sose 

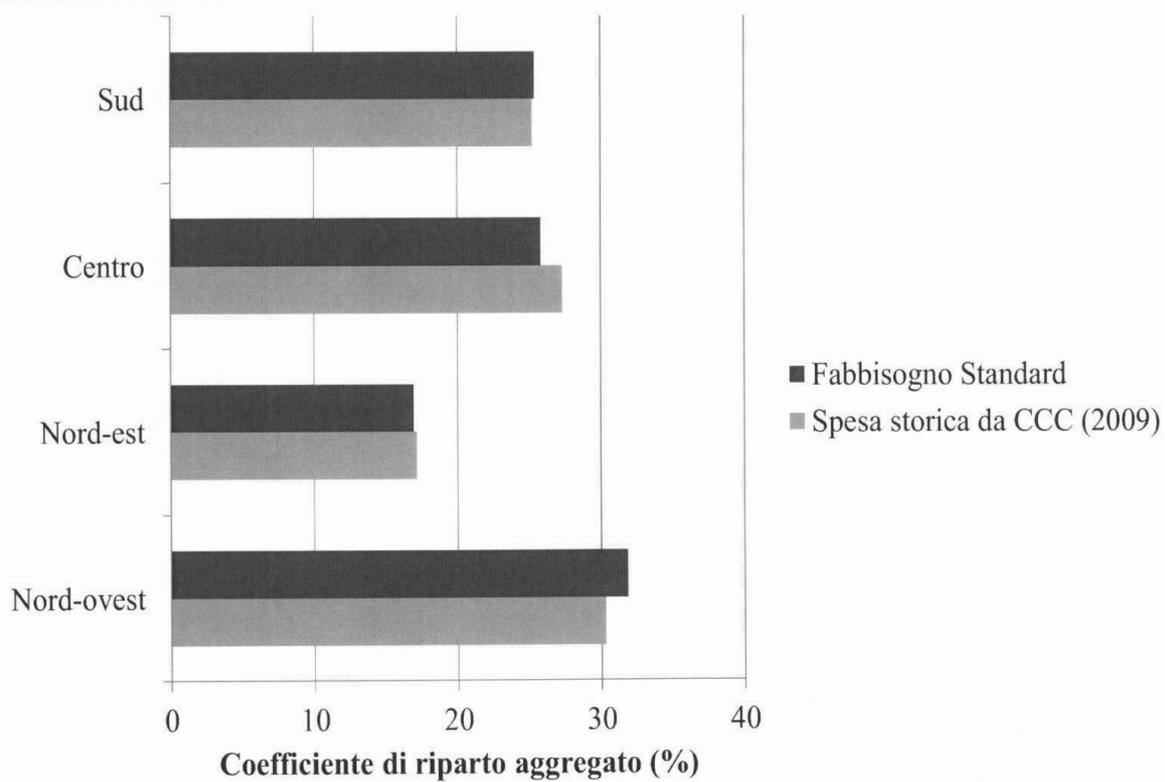
Determinazione dei Fabbisogni Standard

I Fabbisogni Standard stimati non hanno diretta valenza dal punto di vista finanziario, ma sono solo di ausilio al calcolo dei **coefficienti di riparto**

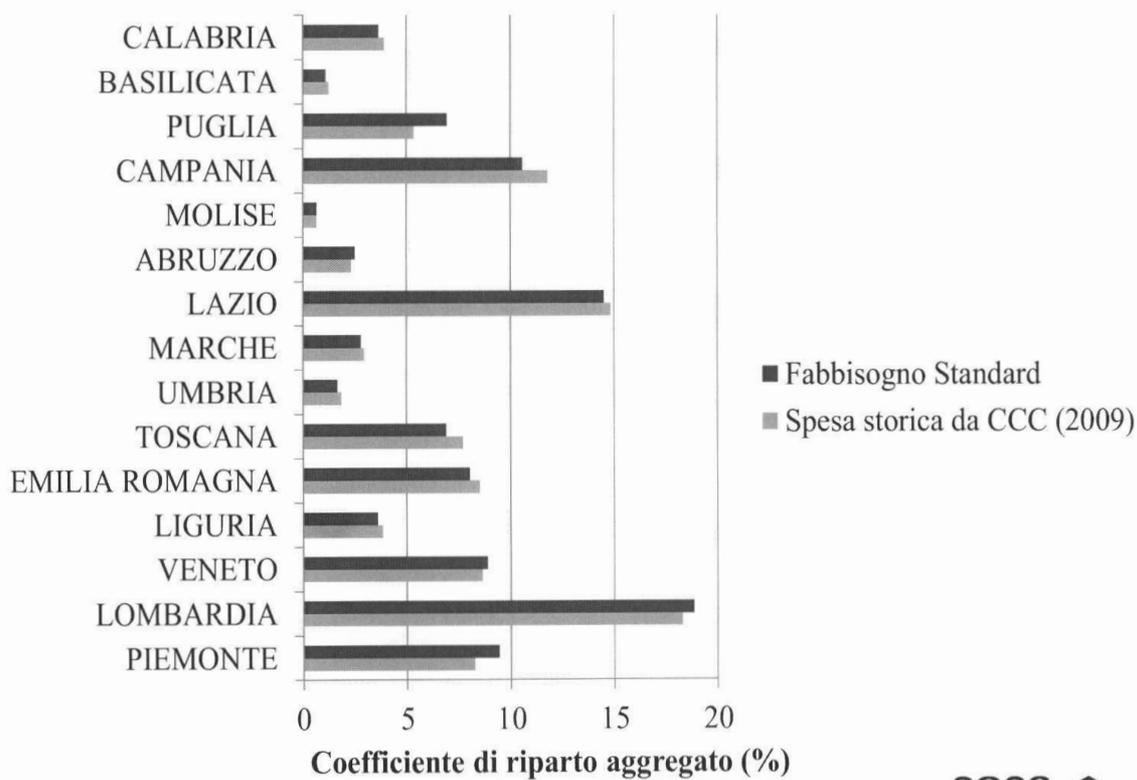
Statistiche riassuntive - Funzioni generali dei comuni (FC01A/B/C/D)



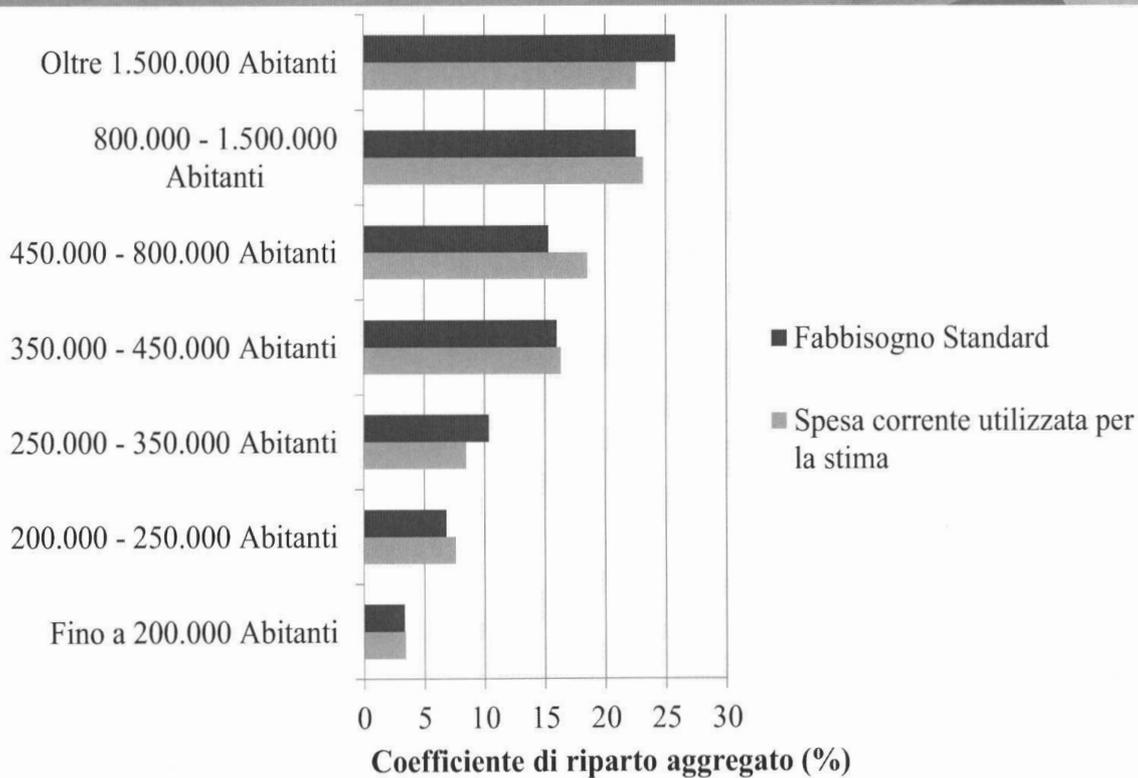
Statistiche riassuntive - Funzioni generali dei comuni (FC01A/B/C/D)



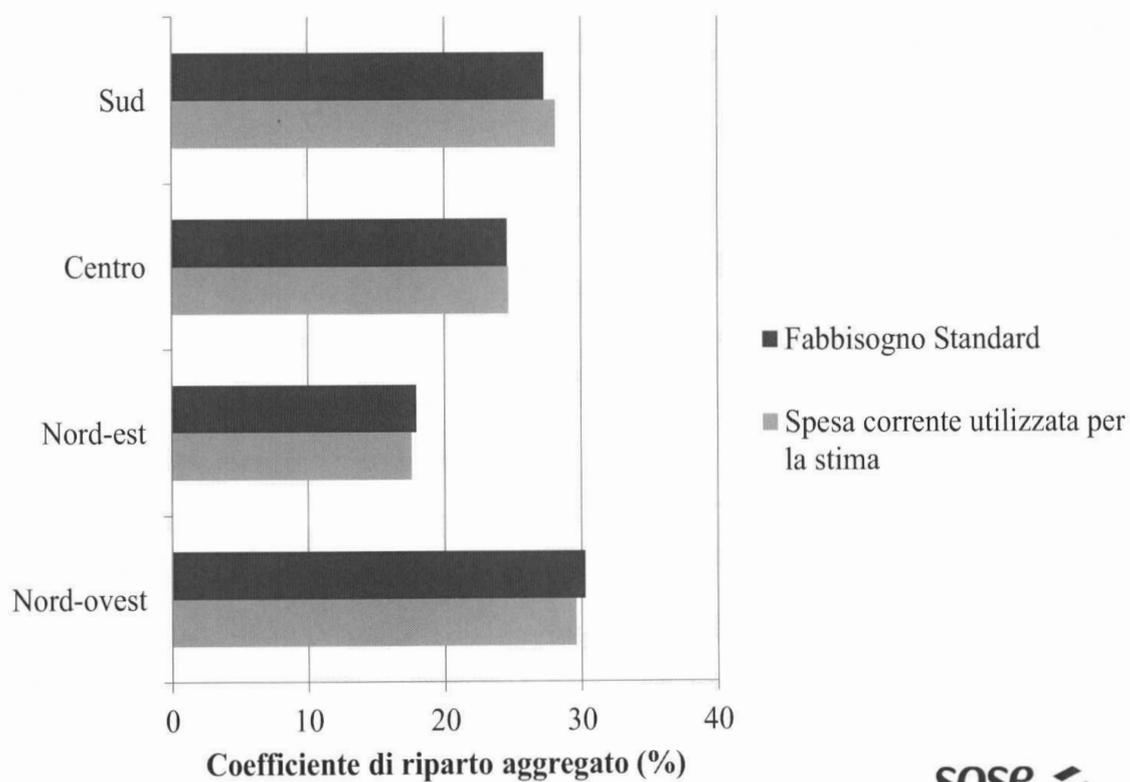
Statistiche riassuntive - Funzioni generali dei comuni (FC01A/B/C/D)



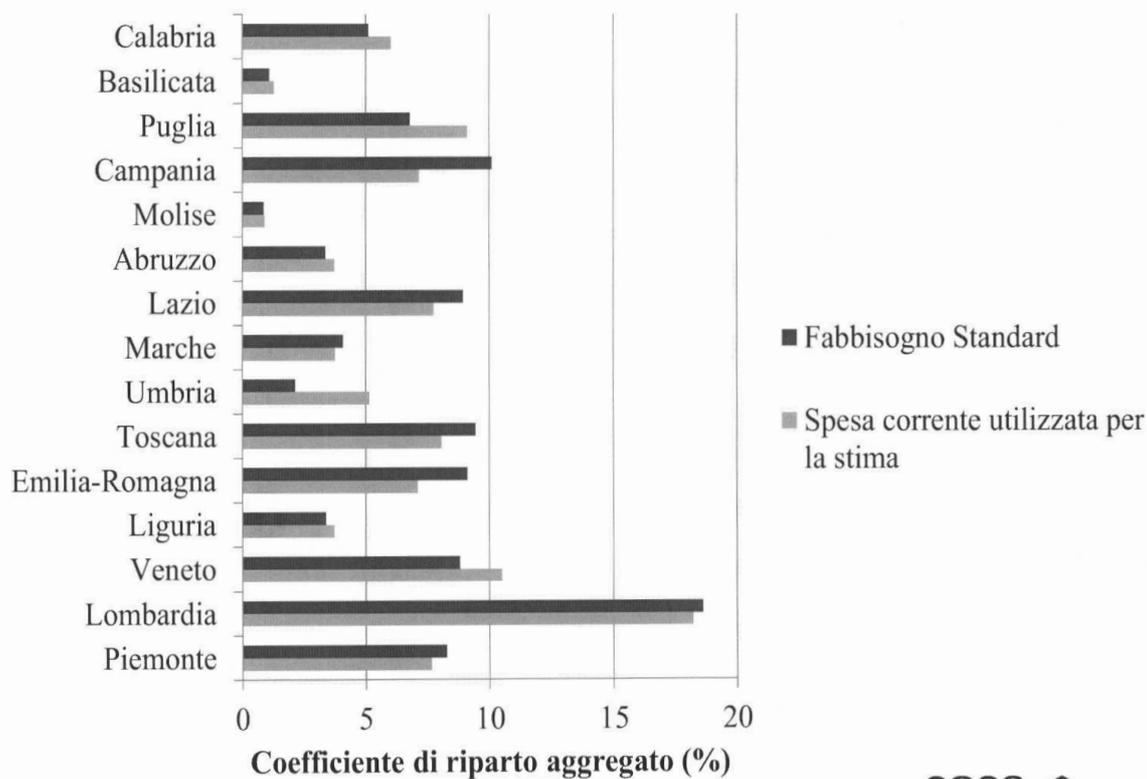
Statistiche riassuntive - Funzioni generali delle province (FP01U)



Statistiche riassuntive - Funzioni generali delle province (FP01U)



Statistiche riassuntive - Funzioni generali delle province (FP01U)



ALLEGATO 2



DOCUMENTO PER L'AUDIZIONE

**SCHEMA DI DECRETO DEL PRESIDENTE DEL CONSIGLIO DEI MINISTRI CONCERNENTE
L'ADOZIONE DELLE NOTE METODOLOGICHE E DEL FABBISOGNO STANDARD PER CIASCUN
COMUNE E PROVINCIA, RELATIVI ALLE FUNZIONI GENERALI DI AMMINISTRAZIONE, GESTIONE E
CONTROLLO**

COMMISSIONE PARLAMENTARE PER L'ATTUAZIONE DEL FEDERALISMO FISCALE

17 DICEMBRE 2013

Il decreto legislativo n. 216 del 2010 prevede che con Decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri siano adottate le note metodologiche e i fabbisogni standard delle singole funzioni fondamentali.

Sebbene il summenzionato decreto legislativo nel definire l'iter di approvazione delle note metodologiche faccia riferimento al complesso dei fabbisogni standard per tutte le funzioni fondamentali, in passato si è proceduto all'approvazione della prima funzione fondamentale analizzata, ovvero quella relativa alle Funzioni di Polizia locale. Tale scelta trovava giustificazione sul percorso inizialmente previsto di adozione graduale dei fabbisogni standard, che contemplava un'applicazione di 2 funzioni per anno a partire dal 2012.

Venuta meno questa esigenza, la scelta di predisporre un altro Dpcm per l'adozione dei fabbisogni standard relativi alle Funzioni generali appare poco condivisibile, fermo restando il parere tecnico inizialmente favorevole circa il merito della Nota metodologica proposta da SOSE, che ha già avuto una prima approvazione in sede di confronto tecnico dagli esperti di IFEL.

Alla luce del mutato scenario, ma anche in virtù delle considerazioni di seguito esposte, emerse nell'ambito degli approfondimenti tecnici avuti negli scorsi mesi, si propone un ritorno all'impianto iniziale che prevede l'approvazione dei fabbisogni standard alla fine del percorso di analisi, ovvero una volta che tutte le note metodologiche saranno predisposte. Ciò è peraltro coerente con l'impostazione metodologica adottata che, così come riportato anche nelle note metodologiche sottoposte all'attenzione della Conferenza Stato-Città, prevede un possibile utilizzo dei fabbisogni standard per la costruzione di un meccanismo di perequazione solo quando tutti i fabbisogni standard relativi al complesso delle funzioni fondamentali saranno calcolati.

In questa ottica è doveroso ricordare che le scelte metodologiche applicate nel corso degli anni di rilevazione sono state guidate da diversi elementi di inevitabile transitorietà che ora devono essere rivisti alla luce delle informazioni acquisite sul complesso delle funzioni fondamentali dei Comuni. Le scelte allora validate hanno risentito di diverse criticità legate alla somministrazione dei Questionari in modo graduale, ovvero con la raccolta dei dati nei diversi anni per coppie di funzioni.

In complesso, si tratta di criticità connesse ad una messa a punto finale di quanto sinora prodotto. Nondimeno è una messa a punto imprescindibile, in assenza della quale l'intera iniziativa potrebbe prestare il fianco ad attacchi interessati e pretestuosi. Sono punti di debolezza sicuramente aggiustabili, ma che allo stato attuale possono aprire falle importanti nei riguardi del complesso dell'iniziativa e comprometterne la reputazione scientifica.

Le criticità metodologiche

La prima criticità attiene alla contabilizzazione della spesa di un servizio facente parte della Funzioni Generali e cioè le cosiddette "Altre funzioni generali", che costituiscono il vero servizio di back office e governo dell'ente. A dispetto della denominazione si tratta di un servizio che assorbe quote importanti dell'intera spesa corrente.

Per un numero non secondario di comuni, nel Certificato di Conto Consuntivo tutto il salario accessorio viene attribuito alle poste contabili di questo servizio, rendendo così di scarso significato economico il relativo valore di spesa. In corso d'opera non è stato possibile apportare le correzioni del caso mentre allo stato attuale ciò è sicuramente fattibile. In assenza di questa correzione, i comuni con una spesa eccessiva rispetto allo standard sono proprio quelli che contabilmente appostano nelle "Altre funzioni generali" tutto il salario accessorio pagato dall'ente.

Va ricordato, infatti, che lo scaglionamento della rilevazione per diversi servizi ha fatto sì che la costruzione della spesa storica di riferimento degli "Altri Servizi Generali" potesse solo marginalmente tener conto di due aspetti peculiari dell'operazione di riclassificazione richiesta ai Comuni: eterogeneità nella contabilizzazione di poste di spesa del personale (trattamenti accessori) e non di personale (spese generali ma caratteristiche del servizio).

Si ricordi che garantire una buona qualità dei risultati per tali servizi è preconditione necessaria per ritrovare un'analoga qualità sul dato complessivo. A livello procapite il fabbisogno medio degli "Altri Servizi Generali" è pari a poco più di 200 euro, un valore decisamente più elevato di quello osservato nelle altre funzioni/servizi e che mediamente si situa tra i 40 e i 90 euro procapite.

Entrando nel dettaglio, si ha che la spesa storica di riferimento per gli "Altri Servizi Generali", così come costruita in sede di stima dei fabbisogni per tali servizi, può ancora contenere alcune spese di competenza di altre funzioni. Come già accennato in precedenza, questa caratteristica è legata al carattere di generalità che questo tipo di servizi possiedono e al fatto che una riclassificazione complessiva di tali spese richiede un elevato grado informativo, ottenibile solo alla fine del processo di rilevazione dei dati.

A ciò si aggiunge un elemento di indubbia rilevanza, ovvero il trattamento delle spese di personale con riferimento alla retribuzione accessoria dei dipendenti. In alcuni casi, tali spese sono contabilizzate nel Certificato di Conto Consuntivo tra i servizi degli "Altri Servizi Generali",

ancorché riferite a dipendenti che svolgono attività attinenti funzioni comunali diverse da quelle generali¹.

Una questione pressoché analoga, seppur di minore entità, investe anche alcune spese non di personale². Per tali spese sempre in un'ottica di quadratura finale delle informazioni era stato predisposto un quadro di raccordo atto ad incrociare la funzione di contabilizzazione di tali spese con le informazioni richieste in ciascun Questionario (Quadro Q)³.

In base a quanto detto risulta chiaro che per una corretta valutazione della spesa storica degli "Altri Servizi Generali", la spesa di riferimento deve essere depurata: 1) Dalle spese di personale (in larga misura trattamento accessorio) contabilizzate in tali servizi ma relative a personale che svolge la propria attività per altre funzioni fondamentali comunali; 2) Dalle spese contabilizzate negli "Altri Servizi Generali" ma di competenza di altre funzioni fondamentali comunali.

Come descritto nel seguito, questo è solo l'aspetto più evidente della necessità di garantire un raccordo finale di coerenza fra i diversi servizi. In effetti vi è anche la questione di contabilizzazioni che fanno riferimento a due diverse annualità, e cioè 2009 (Polizia locale e Funzioni generali) e 2010 (restanti funzioni). Occorre esser certi che le riclassificazioni contabili restituiscano un valore finale complessivo identico, o comunque coerente, a quello di partenza .

Va ricordato che le rilevazioni per singola funzione (servizio) sono state condotte sull'annualità immediatamente disponibile. Questa scelta ha fatto sì che mentre per le Funzioni di Polizia Locale e per le Funzioni Generali l'annualità di riferimento fosse il 2009, per le successive funzioni l'annualità di riferimento è risultata essere il 2010. Ai fini di una quadratura complessiva dei dati risulta quindi necessario esplicitare una modalità di raccordo tra le due annualità, nonché una proiezione con i dati più recentemente disponibili.

Le opzioni che possono essere adottate sono molteplici: dal più oneroso aggiornamento delle rilevazioni per l'anno 2010 (somministrazione dei questionari di Polizia Locale e delle Funzioni

¹ In generale, i Questionari approntati per singole funzioni/servizi riattribuiscono tali spese "importandole" dagli "Altri Servizi Generali". Specularmente, nella compilazione del Questionario FC01D, nella parte di competenza delle spese di personale, veniva invece esplicitamente richiesto agli enti di non indicare l'eventuale trattamento accessorio di personale addetto ad altre funzioni ma contabilizzato tra le spese di personale degli "Altri Servizi Generali". In corso d'opera sarebbe stato possibile utilizzare direttamente le spese di personale indicate nel Questionario degli "Altri Servizi Generali", ma questo avrebbe significato l'impiego di una impostazione diversa rispetto a quella di emendare il Certificato di Conto Consuntivo con i dati del Questionario. Si è preferito quindi rinviare al termine della raccolta di tutte le informazioni disponibili sulle funzioni fondamentali, una determinazione delle spese di personale degli "Altri Servizi Generali" più aderente alla spesa effettivamente sostenuta per tali servizi.

² I Questionari per singole funzioni/servizi riattribuiscono alle singole funzioni/servizi, "importandole", alcune spese proprie del servizio ma contabilizzate nelle Funzioni Generali di gestione, di amministrazione e di controllo.

³ Anche in questo caso sarà necessario individuare delle regole di raccordo tra le due annualità di riferimento.

generali per l'annualità 2010), alla riparametrizzazione dei dati 2009 a quelli 2010 o alla riparametrizzazione del complesso dei dati a quelli più recentemente disponibili. In quest'ambito diventa, inoltre, utile verificare la coerenza complessiva tra le spese riclassificate impiegando ciascun Questionario e le spese di riferimento del Certificato di Conto Consuntivo. Giova ricordare che, se una perfetta coincidenza non è ottenibile a causa della doppia annualità, un principio di coerenza deve essere individuato⁴. A ciò si aggiunge che la legge delega e il decreto legislativo 216/2010 identificano tra le spese per funzioni fondamentali, il 70% delle spese relative alle funzioni generali di amministrazione, di gestione e di controllo. Va quindi validato l'aggregato a cui applicare questo 70%.

Un terzo profilo di criticità è riferibile alla necessità di garantire omogeneità di trattamento alle diverse variabili. E' auspicabile che grandezze importanti, utilizzate trasversalmente nelle funzioni di stima, siano soggette al medesimo trattamento applicativo.

In diversi casi, per ottenere quantificazioni di fabbisogno standard meno volatili fra i diversi comuni si è deciso di evitare valori estremi delle variabili che portano a tali quantificazioni, impiegando procedure di "normalizzazione". Il caso tipico è quello del costo degli affitti, desunto dagli archivi OMI dell'Agenzia del Entrate, grandezza per la quale nel corso dei lavori si è optato per una normalizzazione progressivamente più incisiva. A fronte della necessità di fornire ai Comuni un quadro chiaro e semplice dei principi applicativi, risulta del tutto sconsigliato presentare ad uno stesso Comune un valore OMI non omogeneo nelle diverse funzioni. Questioni non dissimili si presentano anche per il costo del lavoro.

In particolare, con riferimento all'OMI, si evidenzia che nel corso dell'attività è stato modificato il trattamento applicativo riservato. Questa variabile è stata utilizzata tra i regressori di: Polizia Locale, Ufficio Tecnico, Istruzione, Sociale, Asilo Nido e Territorio.

Nei questionari di Polizia Locale e Ufficio Tecnico la variabile OMI non è stata sottoposta ad alcun tipo di normalizzazione. Al contrario, in sede di applicazione della Funzione di Istruzione sono state adottate delle scelte metodologiche differenti. Nello specifico, per mitigare il forte impatto generato da tale variabile sulla stima complessiva è stata proposta una normalizzazione alla mediana per classi dimensionali e per regione. A questa scelta è seguita poi un'ulteriore normalizzazione, ovvero si è deciso di tagliare queste mediane al 90esimo percentile complessivo.

⁴ Analogamente qualsiasi confronto tra Certificato di Conto Consuntivo e spesa riclassificata deve tener conto di elementi di "lordizzazione" del costo utilizzati in sede di stima ma non includibili nella determinazione della spesa storica di riferimento (Cfr. Quadro U, asilo nido).

La scelta è abbastanza decisiva ed illustra la rilevanza delle opzioni adottabili in applicazione. E' evidente che l'utilizzo di un riferimento applicativo piuttosto che un altro porta a dei risultati in termini di fabbisogno assegnato differenti. Ad esempio, nel caso della Funzione di Istruzione, se a Roma venisse riconosciuto il dato effettivo sulle locazioni immobiliari il fabbisogno assegnato per bambino in età sarebbe pari a 1600 euro. L'applicazione che invece assegna mediana e taglio al 90° percentile porterebbe tale fabbisogno assegnato a 1400 euro. Una scelta decisamente non trascurabile.

Analogamente a quanto osservato per i dati OMI, l'idea di impiegare un criterio di ponderazione tra il costo del lavoro interno e esterno è un altro tipico esempio di come è stata affinata nel corso degli anni la modalità di trattamento di alcune variabili. Nel corso dell'attività, infatti, è stato modificato non solo il trattamento applicativo riservato al **costo del lavoro** ma anche la scelta e la costruzione di tale variabile (costo interno, esterno o misto).

Nello specifico, il riferimento è al costo del lavoro interno specifico per i diversi servizi delle Funzioni Generali e per la Polizia Locale, alle retribuzioni del complesso del settore privato per la Funzione di Istruzione, alle retribuzioni ponderate (interno e esterno) per il Sociale, l'Asilo nido, l'Ambiente (netto rifiuti) e la Viabilità (netto Tpl), alle retribuzioni del settore trasporti per la funzione relativa al Tpl.

Anche dal punto di vista applicativo sono state seguite scelte diverse. Da segnalare, in particolare, l'utilizzo di un numero differente di classi dimensionali per la determinazione del valore mediano lungo le diverse funzioni. A tal proposito si confronti, ad esempio, il numero classi dimensionali per la Polizia Locale (8), per le Funzioni Generali (12) rispetto alle successive funzioni (10).

Molte delle criticità sopra esposte emergono in tutta la loro rilevanza appena si ponga mente al fatto che contemporaneamente all'applicazione dei coefficienti di riparto i singoli enti devono esser posti in grado di capire come origina il proprio divario fra valore di fabbisogno assegnato e valore storico, in ordine alle diverse funzioni. Sulla base delle criticità appena descritte, ci si troverebbe così a dover motivare da un lato spese attribuite alle "Altre funzioni generali" anomale e dall'altro grandezze esogene attribuite in sede applicativa in modo disomogeneo fra le diverse funzioni.

In generale, non vale l'osservazione di buon senso che in aggregato molte delle eventuali distonie tendono a compensarsi. E questo per diversi motivi:

- i) Rilevanti anomalie nei dati storici producono stime potenzialmente distorte

ii) Gli enti penalizzati indebitamente in un servizio ove si concentrano molte risorse non necessariamente recuperano negli altri

iii) Esigenze di compliance rendono necessaria la coerenza per singolo servizio.

A quest'ultimo proposito va rilevato che dati i tempi di chiusura dell'operazione non è stato possibile organizzare con i Comuni momenti di raccolta degli eventuali feed-back in ordine ai risultati finali complessivi. Questa attività avrebbe senza dubbio innalzato il grado di compliance da parte degli enti che sono i destinatari finali dell'intera operazione.

Ciascun ente in presenza di minori attribuzioni finanziarie deve essere messo in grado di capire dove sono le eventuali inefficienze gestionali da cui emerge una spesa storica maggiore del fabbisogno, laddove tale divario può invece originare da una scelta di erogare maggiore quantità e/o qualità del servizio stesso. E' sicuramente questo il motivo prevalente che ha spinto il legislatore a prevedere non un unico fabbisogno di ente, quanto attribuzioni per singola funzione.

A questa esigenza di disporre di elaborazioni convincenti per singolo servizio se ne affianca un'altra, cioè quella di verificare come queste singole funzioni si compongano nel quadro generale. Ciò significa, come più volte sottolineato dal gruppo di lavoro IFEL, che l'approvazione dei risultati per singola funzione è necessariamente condizionata alla disponibilità di un quadro complessivo assestato, ove confluiscono le elaborazioni complete delle diverse funzioni.

L'uso alternativo dei fabbisogni standard

A consigliare una maggiore cautela circa l'approvazione della nota metodologica in oggetto, inoltre, concorre l'incertezza in merito agli esiti dell'analisi al momento realizzata per un impiego diverso da quello previsto dalla norma più volte citata.

In questa nota si esprime il massimo disappunto rispetto a queste eventuali scelte, segnalando come l'intera costruzione dei fabbisogni standard sia stata realizzata con il fine ultimo di alimentare un sistema di perequazione che ridisegnasse il sistema di allocazione delle risorse tra gli enti, sia quelle proprie (capacità fiscale), sia quelle erogate dallo Stato centrale. L'assegnazione di un fabbisogno standard non equivale all'attribuzione di un ranking di efficienza o al giudizio di merito circa la robustezza finanziaria di un ente. Essa riguarda una parte della più complessa valutazione delle risorse a disposizione di ciascun comune rispetto alle esigenze del territorio in cui opera, che al momento si trova in una fase molto arretrata, per effetto essenzialmente delle incertezze sul versante dell'IMU e sui criteri con cui ripartire i sacrifici di finanza pubblica, prim'ancora che tra i singoli enti, tra i diversi comparti della Pubblica amministrazione.

I rischi di un uso alternativo dei fabbisogni standard sono più che concreti e trovano riscontro in diverse norme. Nella scorsa legge di stabilità era stata prospettata l'idea di ripartire il taglio della spending review secondo i fabbisogni standard. Nell'attuale legge di stabilità per il 2014 si prevede invece di ripartire il 10% dell'FSC secondo i fabbisogni standard.

Per quanto riguarda la prima ipotesi, si richiamano le critiche mosse dall'ANCI sul fatto che spostando il criterio di riparto di un taglio di risorse dalla capacità fiscale ai fabbisogni standard, non si tiene per nulla conto della prima, finendo per penalizzare gli enti che usano la leva fiscale per garantire maggiori servizi ai cittadini. Essendo la stima realizzata sulla base della spesa lorda, gli eventuali scarti dallo storico consentono solo in via approssimativa di tenere conto delle diverse capacità fiscali, ovvero non si riesce a distinguere quanto della maggiore spesa rispetto allo standard è finanziata attraverso lo sforzo fiscale. È facile capire come questo possa generare dei gravi danni all'esercizio dell'autonomia finanziaria. Infatti, a parità di scarto, se si tagliano i fondi ad un Comune perché maggiormente dotato di risorse finanziarie (alto reddito pro capite dei residenti, presenza di grossi stabilimenti, etc..) è un conto, ma se lo si fa perché ha aumentato l'addizionale per finanziare un miglior servizio per i suoi cittadini allora il fatto è molto grave, perché genererebbe un'esportazione della leva fiscale da un ente all'altro, che è la principale violazione dell'autonomia fiscale locale.

Per avere un'idea dei possibili esiti di un'applicazione alternativa dei fabbisogni standard, nella tabella sottostante è riportato il confronto tra la distribuzione dei tagli sinora comminati ai Comuni nell'ultimo triennio con quella che si sarebbe avuta qualora lo stesso importo fosse stato ripartito secondo la logica dei fabbisogni standard.

A livello di aggregazione regionale, in quasi metà dei casi ci sarebbero stati tagli inferiori a quanto avvenuto, con Lombardia, Piemonte e Veneto tra le regioni più avvantaggiate, mentre tra quelle che sarebbero state penalizzate spiccano i casi di Abruzzo, Emilia Romagna e Toscana. Nel riparto macro-territoriale il passaggio dal criterio adottato a quello dei fabbisogni standard avrebbe generato un minor taglio di circa 450 milioni per i comuni del Nord a carico di quelli del Centro e del Sud (essenzialmente dell'Abruzzo).

Confronto tra criteri di riparto dei tagli (euro)

Regioni	Fabbisogni standard	Taglio cumulado risorse 2010-13
PIEMONTE	-248.138.698	-435.218.658
LOMBARDIA	-722.919.359	-1.056.087.230
VENETO	-267.556.303	-457.933.947
LIGURIA	-230.225.166	-227.177.289
EMILIA ROMAGNA	-724.450.767	-463.981.037
TOSCANA	-537.687.324	-419.377.721
UMBRIA	-91.255.726	-94.714.844
MARCHE	-123.937.927	-146.007.525
LAZIO	-958.544.704	-872.567.553
ABRUZZO	-388.516.333	-124.069.884
MOLISE	-6.317.728	-24.731.319
CAMPANIA	-615.018.805	-606.282.496
PUGLIA	-448.876.891	-402.684.083
BASILICATA	-80.438.578	-48.937.374
CALABRIA	-87.700.611	-151.813.961
Aree territoriali		
NORD	-2.193.290.293	-2.640.398.162
CENTRO	-1.711.425.681	-1.532.667.643
SUD	-1.626.868.947	-1.358.519.116

Per quanto attiene, invece, la previsione normativa di ripartire il 10% dell'FSC secondo il criterio dei fabbisogni standard, anche qui si ripropone il problema di scollegare il criterio di riparto dall'effettiva natura del fondo da ripartire, ma non solo. Per quanto riguarda l'FSC c'è anche il problema che diversi Comuni non devono "prendere" dal fondo, ma devono restituire. Questo ovviamente non è più possibile, almeno per il 10% sottoposto a fabbisogni standard, visto che applicando coefficienti di riparto positivi, tutti gli enti "tirano" risorse dal fondo. Ci sarebbe anche il problema dei comuni delle regioni a statuto speciale del Sud, per i quali non esistono i fabbisogni standard, ma partecipano all'attribuzione dell'FSC, ma al momento lo si può trascurare.

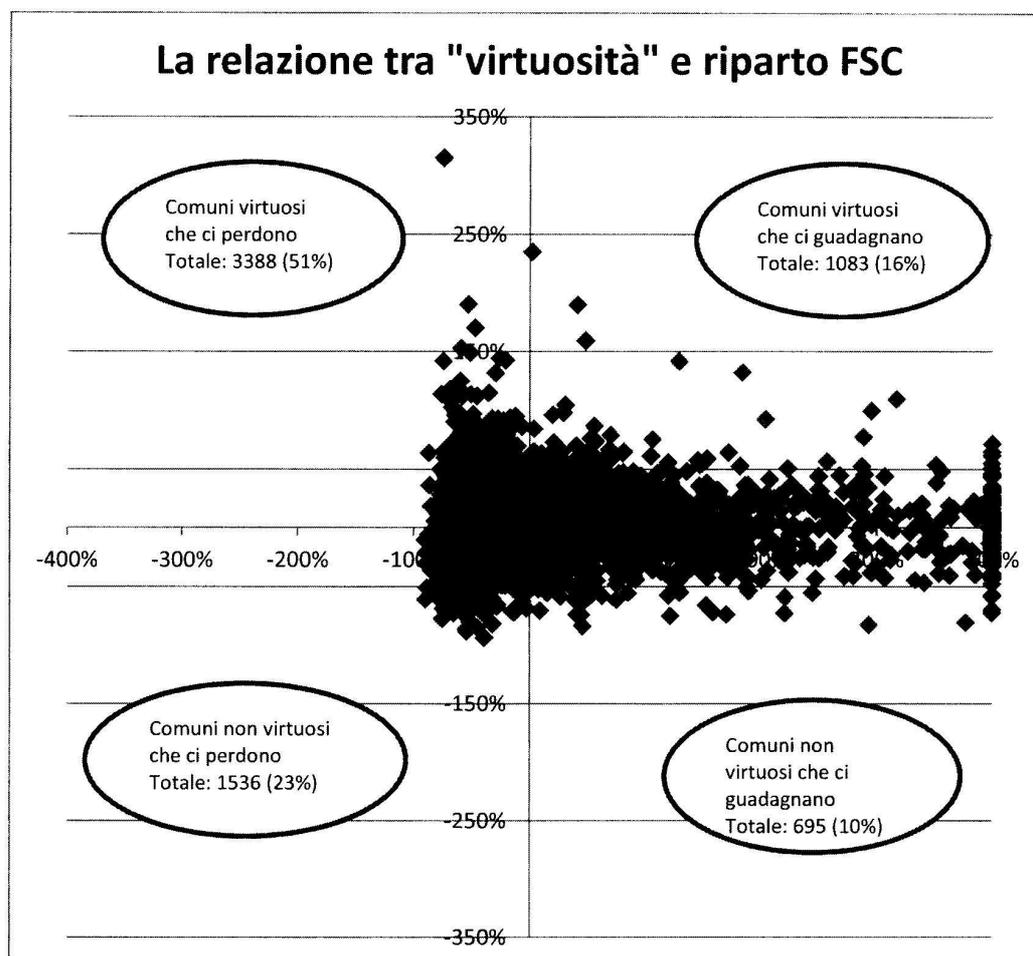
La simulazione sotto riportata chiarisce in modo inequivocabile il rischio di effetti paradossali connessi a questa recente scelta legislativa. Nella tabella sono posti a confronto la distribuzione del 10% del fondo secondo il criterio dei fabbisogni standard e secondo quello scelto l'anno scorso.

Confronto tra criteri di riparto dell'FSC (euro)

Regioni	Fabbisogni standard	Criterio 2013
PIEMONTE	53.312.288	49.634.789
LOMBARDIA	113.335.628	97.056.020
VENETO	52.933.015	46.106.527
LIGURIA	21.114.609	12.426.239
EMILIA ROMAGNA	53.905.868	49.263.617
TOSCANA	44.364.046	37.430.798
UMBRIA	10.059.865	13.474.222
MARCHE	16.991.733	18.686.913
LAZIO	79.564.716	23.192.224
ABRUZZO	14.107.308	15.511.686
MOLISE	3.374.658	5.040.201
CAMPANIA	58.920.706	118.080.818
PUGLIA	38.961.520	47.048.405
BASILICATA	5.766.011	13.062.571
CALABRIA	19.998.917	40.695.857
Aree territoriali		
NORD	294.601.407	254.487.192
CENTRO	150.980.361	92.784.156
SUD	141.129.119	239.439.538

Ma un'analisi più di dettaglio, che mette in relazione i comuni che ci perdono o guadagnano rispetto alla loro natura di "virtuosi" o "non virtuosi", misurata, rispettivamente, da una spesa storica inferiore o superiore al fabbisogno standard, fa emergere il paradosso.

Di fatti, nel passaggio da criterio 2013 a fabbisogni standard, il 74% di questi ci perde, mentre il 26% ci guadagna. Tra i primi il 51% sono comuni virtuosi, mentre solo il 23% sono non virtuosi. Tra quelli che ci guadagnano, il 16% sono virtuosi, ma almeno il 10% del totale non lo sono. In sostanza, il 61% dei Comuni ottiene un risultato contrario a quello desumibile dalla sua natura, ovvero ci perde se è virtuoso e ci guadagna se non lo è, mentre solo per il 39% dei casi il risultato è allineato: ci perdono i non virtuosi e ci guadagnano i virtuosi!



Il problema non può che acuirsi qualora si pensasse di applicare al riparto i coefficienti delle sole funzioni ad oggi approvate in COPAFF (Polizia locale e Funzioni generali). Avendo proceduto alla stima dei fabbisogni per singole funzioni, non si è in grado, fino al completamento della stima per tutte le funzioni, di assegnare un giudizio ancorché sommario circa la distanza effettiva tra standard e storico per ciascun ente. Infatti, anche per le osservazioni fatte in precedenza, non è assolutamente detto che un ente "virtuoso" in una funzione lo sia anche nelle altre. Se un ente, ad esempio, ha concentrato buona parte delle risorse in un determinato servizio, probabilmente, risulterà poco virtuoso fino a quando non saranno prese in considerazione tutte le porzioni di spesa che rappresentano le funzioni fondamentali.

Nella tabella sottostante sono posti a confronto eventuali riparti del 10% dell'FSC sulla base di tutti i fabbisogni standard piuttosto che sulla scorta delle sole funzioni approvate in COPAFF. Ciò che emerge è essenzialmente un ulteriore peggioramento delle condizioni dei comuni dell'Emilia Romagna e un miglioramento di quelli del Lazio, nonché una redistribuzione tra Nord e Sud a favore di quest'ultimo.

Confronto tra criteri di riparto dell'FSC (euro)			
Regioni		Tutte le	Polizia locale e
		funzioni	Funzioni generali
PIEMONTE		53.312.288	53.903.116
LOMBARDIA		113.335.628	111.706.232
VENETO		52.933.015	51.522.138
LIGURIA		21.114.609	21.623.356
EMILIA ROMAGNA		53.905.868	47.609.681
TOSCANA		44.364.046	41.401.635
UMBRIA		10.059.865	9.606.244
MARCHE		16.991.733	16.395.845
LAZIO		79.564.716	85.288.797
ABRUZZO		14.107.308	14.240.051
MOLISE		3.374.658	3.737.361
CAMPANIA		58.920.706	62.010.771
PUGLIA		38.961.520	40.351.287
BASILICATA		5.766.011	6.245.706
CALABRIA		19.998.917	21.068.667
Aree territoriali			
NORD		294.601.407	286.364.523
CENTRO		150.980.361	152.692.520
SUD		141.129.119	147.653.844

In conclusione, pur confermando dal punto di vista tecnico la condivisione delle stime realizzate da SOSE, peraltro con il sostanziale sostegno di IFEL, sul fronte delle Funzioni generali, si suggerisce di porre sin d'ora la questione dell'utilizzo di tali dati per finalità diverse da quella della costruzione di un efficiente ed equo modello di perequazione delle risorse dei Comuni. Si ricorda inoltre la necessità di correggere comunque le incongruenze tecniche segnalate nel presente documento. Ne consegue la necessità di disporre di tutte le note metodologiche prima di adottarle con apposito DPCM.

Si ritiene quindi che il percorso tecnico non sia maturo per la conclusione del procedimento di analisi e valutazione della funzione generale.

PAGINA BIANCA

€ 5,20



17STC0002720