COMMISSIONE PARLAMENTARE PER L'ATTUAZIONE DEL FEDERALISMO FISCALE

RESOCONTO STENOGRAFICO

AUDIZIONE

41.

SEDUTA DI MERCOLEDÌ 11 LUGLIO 2012

PRESIDENZA DEL PRESIDENTE **ENRICO LA LOGGIA**

INDICE

PAG.

Sulla pubblicità dei lavori:

La Loggia Enrico, *Presidente* 3

Audizione della Commissione tecnica paritetica per l'attuazione del federalismo fiscale (COPAFF), della società Soluzioni per il Sistema Economico Spa – SOSE e dell'Istituto per la finanza e l'economia locale (IFEL) sullo stato di attuazione del procedimento di determinazione dei costi e fabbisogni standard *(ai sensi dell'articolo 5 del Regolamento della Commissione):*

La Loggia Enrico, *Presidente* 3, 7, 8, 15 18, 19, 20, 21

PAG.

Antonini Luca, *Presidente della Commissione tecnica paritetica per l'attuazione del federalismo fiscale (COPAFF)* 3, 15, 19, 20

Brunello Giampietro, *Presidente della società Soluzioni per il Sistema Economico Spa – SOSE* 8, 21

Ferrari Giuseppe Franco, *Presidente dell'Istituto per la finanza e l'economia locale (IFEL)* 11

Lanzillotta Linda (Misto) 7, 8, 15, 18

Leo Maurizio (PdL) 16

Longobardi Ernesto, *Componente della Commissione tecnica paritetica per l'attuazione del federalismo fiscale (COPAFF)* 7, 8

PAG.

Nannicini Rolando (PD) 15, 18

Parlato Salvatore, *Responsabile dell'ufficio studi e ricerche economico finanziarie dell'Istituto per la finanza e l'economia locale (IFEL)* 14, 15

Scozzese Silvia, *Direttore scientifico dell'Istituto per la finanza e l'economia locale (IFEL)* . 12

Vitali Walter (PD) 17, 20

Zanardi Alberto, *Componente della Commissione tecnica paritetica per l'attuazione del federalismo fiscale (COPAFF)* 4, 20

PAG.

ALLEGATI:

Allegato 1: Documentazione consegnata dai rappresentanti della Commissione tecnica paritetica per l'attuazione del federalismo fiscale (COPAFF) 24

Allegato 2: Documentazione consegnata dal presidente della società Soluzioni per il Sistema Economico Spa – SOSE 37

Allegato 3: Documentazione consegnata dai rappresentanti dell'Istituto per la finanza e l'economia locale (IFEL) 92

PRESIDENZA DEL PRESIDENTE ENRICO LA LOGGIA

La seduta comincia alle 14,10.

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 della Commissione tecnica paritetica per l'attuazione del federalismo fiscale (COPAFF), della società Soluzioni per il Sistema Economico Spa – SOSE e dell'Istituto per la finanza e l'economia locale (IFEL) sullo stato di attuazione del procedimento di determinazione dei costi e fabbisogni standard.

PRESIDENTE. L'ordine del giorno reca, ai sensi dell'articolo 5 del Regolamento della Commissione, l'audizione di rappresentanti della Commissione tecnica paritetica per l'attuazione del federalismo fiscale (COPAFF), della società Soluzioni per il Sistema Economico Spa – SOSE e dell'Istituto per la finanza e l'economia locale (IFEL) sullo stato di attuazione del procedimento di determinazione dei costi e fabbisogni standard.

Per la COPAFF sono presenti il presidente, professor Antonini, e i commissari professori Ernesto Longobardi e Alberto Zanardi; per la SOSE, abbiamo il presidente, dottor Giampietro Brunello, e il dottor Danilo Ballanti, responsabile dell'area metodologia e analisi; per IFEL, partecipano il presidente, professor Giuseppe Franco Ferrari, la dottoressa Silvia Scozzese, direttore scientifico, e il dottor Salvatore Parlato, responsabile dell'ufficio studi e ricerche economico-finanziarie.

Do la parola ai nostri ospiti, ringraziandoli per di aver accolto il nostro invito.

LUCA ANTONINI, *Presidente della Commissione tecnica paritetica per l'attuazione del federalismo fiscale (COPAFF)*. Grazie, presidente. Oggi siamo qui per illustrare un atto molto importante, ovvero l'approvazione da parte della COPAFF dei primi fabbisogni standard. Tengo a richiamare la rilevanza di questo passaggio perché ha richiesto diverso tempo. Faccio presente, inoltre, che la legge n. 42 del 2009 riprende l'idea dei costi e fabbisogni definita dal disegno di legge del Governo Prodi che era stato portato in Consiglio dei Ministri: pertanto, il concetto di standard come criterio di perequazione è stato approvato dal Parlamento in termini *bipartisan*.

Credo che questa sia un'evoluzione estremamente importante per il nostro sistema. Non a caso, nella nota illustrativa viene evidenziato che il criterio della standardizzazione della spesa, quindi orientare la perequazione al costo standard, sia una delle pratiche che l'OCSE ritiene più avanzate. Con questo passaggio, l'Italia si inserisce, quindi, tra i sistemi più avanzati per quanto riguarda i modelli di perequazione.

Il percorso parte dal decreto legislativo 26 novembre 2010, n. 216, per cui ha comportato circa due anni di impegno. È stato un lavoro imponente, svolto dalla SOSE, in collaborazione scientifica con IFEL, che ha visto il coinvolgimento di

6.700 comuni che hanno compilato i questionari. Vi è stata, poi, la fase di predisposizione e di elaborazione dei dati raccolti, per arrivare, infine, al documento approvato nell'ultima seduta della COPAFF del 28 giugno.

Con questo passaggio si supera il criterio perequativo della spesa storica. Ritengo, dunque, che ciò sia decisivo anche in vista dei processi di *spending review*. A questo proposito, credo sia opportuno segnalare che i dati relativi ai fabbisogni standard sono attualmente disponibili per la funzione di polizia locale, che costituisce circa l'8 per cento della spesa dei comuni. A breve arriveranno, però, anche i dati sull'amministrazione generale, che corrisponde a circa il 27 per cento. Poi, i colleghi di SOSE espliciteranno meglio i tempi previsti.

A ogni modo, abbiamo un criterio evoluto con cui orientare la *spending review*, avendo alle Spalle un anno e mezzo di lavoro svolto con il coinvolgimento degli enti. Infatti, questo – ripeto – è un punto di riferimento fondamentale ai fini della *spending review*, che potrebbe orientarsi, invece, su criteri più grossolani. Viceversa, avendo a disposizione un criterio che rispetta i princìpi di solidarietà, di uguaglianza e di efficienza, riteniamo che debba essere valorizzato anche nei momenti di crisi, visto che quando si è costretti a effettuare delle manovre può diventare il faro di una decisione consapevole. Altrimenti, sulla base di un criterio grossolano, la decisione rischia di essere poco consapevole. In definitiva, avendolo a disposizione, credo che sia opportuno che tutto si orienti verso questo nuovo criterio acquisito per le decisioni di finanza pubblica, che – come ho detto – porta l'Italia fra i Paesi più avanzati a livello dell'OCSE.

Fatta questa premessa, passerei la parola ai professori Zanardi e Longobardi, colleghi della COPAFF, per una più analitica esposizione del lavoro svolto. Grazie.

ALBERTO ZANARDI, *Componente della Commissione tecnica paritetica per l'attuazione del federalismo fiscale (COPAFF)*. La finalità di questo intervento da parte della COPAFF è di inquadrare l'esperienza acquisita con la stima dei fabbisogni standard relativi alle prime funzioni fondamentali in una cornice più generale, in cui forse si capisce meglio, rispetto all'inizio di questo percorso, dove vanno a collocarsi i fabbisogni standard e quali sono i loro scopi.

Gli scopi fondamentali della stima dei fabbisogni standard in relazione alle funzioni fondamentali di comuni e province sono due. In primo luogo, essi sono uno strumento di efficientamento della spesa degli enti locali perché sono fondati sulla considerazione delle determinanti strutturali che incidono sulla domanda e sull'offerta di ciascun ente locale. In secondo luogo, essi sono uno degli elementi costitutivi fondamentali, insieme alla stima delle capacità fiscali standard, per la costruzione a regime di quello che sarà il futuro sistema di perequazione delle funzioni fondamentali di comuni e province.

Come ricordava il presidente Antonini, siamo all'inizio di un'esperienza che, in merito ai comuni, ha riguardato una sola funzione fondamentale, quella della polizia locale. Si tratta di una funzione limitata in termini di dimensione finanziaria perché dà conto di circa l'8 per cento della spesa complessiva per le funzioni fondamentali dei comuni. Lo stesso vale per le province, là dove la funzione che è stato oggetto di standardizzazione riguarda gli interventi nel campo del mercato del lavoro, che dà conto di circa l'11,5 per cento della spesa complessiva. Tuttavia, nonostante la limitatezza della dimensione finanziaria di queste funzioni, da questa prima esperienza è stato possibile raccogliere un patrimonio interessante di riflessioni, soprattutto in termini metodologici.

Sotto un primo aspetto, vorrei evidenziare che le funzioni fondamentali svolte da comuni e province sono eterogenee da diversi punti di vista, cosa che comporta la necessità di affrontare il problema della stima dei fabbisogni standard secondo differenti approcci metodologici.

Le dimensioni rilevanti per la differenziazione di approcci metodologici sono due. La prima è che alcune funzioni

hanno delle prestazioni finali, quindi degli *output* rilevanti per i cittadini, che sono immediatamente misurabili, mentre altre sono di difficile misurazione, per cui non possono essere assunte come riferimento fondamentale per la stima dei fabbisogni standard. L'altra dimensione fondamentale è che alcune funzioni sono tipicamente sotto il controllo diretto e completo degli amministratori locali, mentre altre dipendono da decisioni esogene rispetto al livello di governo locale, come le prestazioni collegate ai livelli essenziali delle prestazioni (LEP) e le funzioni delegate dai livelli superiori agli enti locali.

Ciò comporta, a sua volta, due conseguenze. La prima è che, dal punto di vista dell'approccio metodologico, soltanto in alcuni casi il livello delle prestazioni entra effettivamente nella determinazione dei fabbisogni standard. La seconda è che, nei casi in cui non si utilizzano i livelli delle prestazioni per stimare i fabbisogni standard, gli indicatori di prestazione possono essere comunque utilizzati per valutare l'efficienza dei diversi enti.

La tabella che vi mostriamo cerca di fare ordine rispetto alle due diverse dimensioni delle funzioni fondamentali oggetto di standardizzazione e ai diversi approcci metodologici che sembrano emergere come riferimento fondamentale in questo esercizio di stima. Le funzioni possono avere prestazioni finali misurabili o meno e possono dipendere – come leggiamo in colonna – dalle scelte autonome degli enti locali oppure essere determinate da un livello di governo superiore, tipicamente lo Stato.

Quando abbiamo delle funzioni con prestazioni finali misurabili e quando vi sono dei livelli essenziali determinati, per esempio, da una normativa statale sovraordinata, che stabilisce quale sarà l'ammontare e la qualità delle prestazioni, tipicamente l'approccio sarà di stimare una funzione di costo unitario efficiente di produzione. I fabbisogni standard saranno il prodotto, in termini moltiplicativi, fra questi livelli di prestazioni definiti esogenamente e il costo unitario efficiente. In questi settori, il controllo macrofinanziario, cioè la possibilità da parte dello Stato centrale di intervenire sulla dimensione finanziaria di queste funzioni di intervento locale, passerà attraverso la determinazione delle quantità, cioè la determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni.

Quando, invece, le funzioni che stiamo considerando hanno delle prestazioni misurabili, ma non vi è un intervento esogeno, per cui queste funzioni sono sotto il controllo diretto e totale dei sindaci o degli amministratori locali, l'approccio è diverso poiché si va a stimare, in termini tecnici, una funzione di spesa, che mette insieme quantità e costi di produzione. Tipicamente, il risultato saranno dei fabbisogni standard che sono semplicemente dei coefficienti di riparto di un fondo generale che determina la quantità di risorse per quella funzione. Il fondo, nella sua dimensione finanziaria, sarà determinato esogenamente, a livello di coordinamento dinamico della finanza pubblica. In questo caso gli indicatori di prestazione non entrano nella stima, ma certamente costituiscono un elemento per valutare l'efficienza degli enti.

Lo stesso vale quando le funzioni non hanno prestazioni finali immediatamente misurabili, come nel caso della polizia locale, oggetto della prima valutazione, là dove ciò che si può misurare, in termini di prestazioni, sono, per esempio, le multe, le rimozioni o le ingiunzioni, quindi elementi che non hanno un immediato rilievo ai fini del benessere dei cittadini. In questo caso, l'approccio seguito è stato di stimare una funzione di spesa complessiva e come risultato i fabbisogni sono dei semplici coefficienti di riparto.

Vi è un punto fondamentale su cui, come COPAFF, insieme a SOSE e IFEL, abbiamo fatto qualche riflessione. Mi riferisco alla questione del contesto finanziario in cui si inserisce la costruzione dei fabbisogni standard.

La normativa dice che dal complesso delle maggiori entrate devolute dei fondi perequativi deve derivare una dimensione finanziaria che non può eccedere l'entità dei trasferimenti soppressi. Ciò vuol dire che, nel complesso dei fabbisogni stan-

dard, articolati sulle diverse funzioni per ciascun livello di governo, non può derivare un effetto finanziario che ecceda il totale della spesa storica attuale, sempre che non vi siano interventi da parte del legislatore nazionale sui livelli essenziali delle prestazioni, che è uno degli elementi del controllo macrofinanziario per certi tipi di funzione.

Tuttavia, se questo è il vincolo fondamentale in cui si inserisce la costruzione dei fabbisogni standard, diverse sono le modalità con cui si potrà intervenire per mantenere, a fronte di questi fabbisogni standard, la coerenza con gli obiettivi di controllo macrofinanziario. Infatti, quando le funzioni fondamentali sono tali per cui i fabbisogni standard si risolvono semplicemente in un coefficiente di riparto, la leva finanziaria su cui si può agire per mantenere il controllo finanziario è la dimensione del fondo da ripartire. Invece, quando abbiamo a che fare con funzioni in cui la spesa dei fabbisogni standard si realizza attraverso la valorizzazione a costi unitari efficienti di livelli essenziali delle prestazioni o di quantità decise esogenamente, la leva del controllo finanziario sarà costituita da un intervento diretto in termini di determinazione di queste prestazioni.

Quindi, un punto fondamentale è che la natura dei fabbisogni standard è diversa. Essi sono collegati, poi, alla altrettanto diversa natura delle funzioni, pertanto è diverso anche lo strumento con cui si può intervenire in termini di controllo macrofinanziario.

Rimangono fermi, comunque, alcuni incentivi fondamentali, che derivano dalla costruzione dei fabbisogni standard relativi all'efficienza della gestione delle risorse. Innanzitutto, i fabbisogni standard rappresentano il riferimento per la determinazione delle risorse da attribuire alle funzioni fondamentali. Ciò vuol dire che, se un ente è più bravo nel gestire gli obiettivi di servizio e l'erogazione dei LEP, la differenza positiva che eventualmente emergesse fra il fabbisogno e la spesa effettivamente sostenuta sarà acquisita dal bilancio di quell'ente. In secondo luogo, come stabilito dalla Costituzione, i trasferimenti perequativi non hanno vincoli di destinazione, per cui sono meri elementi contabili per determinare l'ammontare corretto di risorse che devono essere attribuite ai diversi enti in relazione alle diverse funzioni svolte.

Vorrei aggiungere qualche parola riguardo ai tempi e all'applicazione dei fabbisogni standard. Sappiamo che almeno due terzi dei fabbisogni standard dovrà essere elaborato entro il 31 marzo 2013 e applicato nel corso del 2013. Il resto dovrà essere determinato nel corso del 2013 e applicato a partire dal 2014, anche se questo processo va coordinato con quanto più recentemente previsto dal decreto-legge 7 maggio 2012, n. 52. Vi è, poi, un periodo transitorio di applicazione nel quale i fabbisogni standard convivranno, in parte, insieme alla spesa storica perché vi sarà un'entrata a regime progressiva nell'arco di un triennio.

Inoltre, vi è una revisione periodica poiché i fabbisogni standard devono essere assoggettati a una « manutenzione », attraverso un aggiornamento delle informazioni fondamentali sulla base delle quali sono determinati, entro il terzo anno successivo alla loro adozione.

Prima di concludere, vorrei discutere un ultimo punto per richiamare quanto diceva il presidente Antonini riguardo all'utilizzo dei fabbisogni standard non solo ai fini del finanziamento, della perequazione e dell'efficientamento della spesa locale, ma anche come criterio per ripartire, di questi tempi, le riduzioni di disponibilità finanziarie fra le diverse autonomie territoriali. A questo proposito, ricordo la bozza del decreto-legge sulla *spending review* secondo la quale, se non c'è un accordo in ambito delle Conferenze, si collega il riparto dei tagli per i comuni e per le province ai consumi intermedi, quindi allo scostamento, rispetto a una media, in termini di classi dimensionali, dei consumi intermedi.

Questo, però, è un criterio parziale, quindi criticabile e grezzo poiché collega i sacrifici a una sola voce particolare del bilancio degli enti locali, cosa che deter-

mina forti distorsioni a seconda delle modalità prescelte in autonomia dagli enti locali nella produzione e nella fornitura dei servizi. Allora, sarebbe meglio far riferimento a indicatori più completi, ispirati ai princìpi fondamentali della riforma del federalismo fiscale, che sono, da un lato, i fabbisogni standard e, dall'altro, la capacità fiscale. Pertanto, la prima e ovvia proposta sarebbe di collegare il riparto dei tagli ai fabbisogni standard per le poche funzioni in cui questi sono attualmente disponibili e introdurre, nel corso del 2012 e del 2013, i nuovi fabbisogni standard come criterio di riparto di questi sacrifici, insieme alla spesa storica.

Abbiamo preparato una « tabellina » di esemplificazione, che vi lasciamo, per comprendere cosa vuol dire applicare questi diversi criteri di riparto dei tagli ai trasferimenti tra enti. I tagli possono essere proporzionali – come tradizionalmente è stato per i trasferimenti iniziali – alla spesa, quindi ai fabbisogni, più o meno standard, originali oppure possono essere inversamente proporzionali alle capacità fiscali. Gli effetti redistributivi, in termini perequativi, sono estremamente differenti per cui occorre compiere una scelta politica. Probabilmente, il fatto di essersi dotati, sia pure in una prospettiva di medio periodo, di strumenti così sofisticati come i fabbisogni standard sostiene la scelta di un criterio di ripartizione dei sacrifici ispirato e collegato, appunto, ai fabbisogni standard, nella fase della loro progressiva entrata a regime.

ERNESTO LONGOBARDI, *Componente della Commissione tecnica paritetica per l'attuazione del federalismo fiscale (COPAFF)*. Con il professor Zanardi avevamo concordato di fare un'unica esposizione. Pertanto, non aggiungerei altro, riservandomi di intervenire eventualmente in sede di discussione.

PRESIDENTE. Do la parola ai colleghi che intendano intervenire per porre quesiti o formulare osservazioni.

LINDA LANZILLOTTA. Non avendo ascoltato l'introduzione, mi scuso se pongo una domanda su un tema che potrebbe essere già stato trattato. Peraltro, siccome sono laureata in lettere e filosofia, ho problemi con i numeri, quindi vorrei chiarire un aspetto specifico. Metodologicamente, nella mia idea, il fabbisogno è un prodotto, cioè un risultato a cui si arriva moltiplicando il costo unitario di una prestazione per la quantità/qualità, che è incorporata nel costo. Mi sembra di capire che, invece, vi sono due linee di azione distinte, di cui una riguarda i costi standard, che è uno dei fattori. Di conseguenza, il fabbisogno a cui si arriva senza partire da questi due fattori è una normalizzazione della spesa storica ?

Questo è un quesito che mi pongo fin dall'origine, per cui, adesso che siamo arrivati a questo punto vorrei capire esattamente come il fabbisogno incorpora – rispetto al modello « fabbisogno uguale costo standard per livello quali-quantitativo della prestazione », ovviamente tarato in relazione alla capacità fiscale – i due fattori che concettualmente sono il punto di partenza di tutto l'armamentario che abbiamo messo in piedi.

ERNESTO LONGOBARDI, *Componente della Commissione tecnica paritetica per l'attuazione del federalismo fiscale (COPAFF)*. La nostra esposizione intendeva chiarire le due tipologie di approcci. La « tabellina » che vi abbiamo fornito cerca di spiegare proprio questo punto.

In sostanza, il primo approccio, tramite il quale si arriva alla determinazione del fabbisogno standard come moltiplicazione di un *output* e del costo standard, può essere seguito solo a certe condizioni. La prima è che l'*output* sia misurabile e sia significativo dal punto di vista del benessere del cittadino. L'esempio delle funzioni di polizia locale, che è stata la prima funzione stimata, viene molto bene in questo caso: l'*output* della funzione di polizia locale è la sicurezza dei cittadini. Tuttavia, dobbiamo misurare degli *output* intermedi, che sono le multe, le infrazioni e quant'altro, che non sono, però, buone misure di *output* come *outcome* sul benessere dei cittadini, per cui, in questo

caso, c'è un grosso problema nel seguire la strada del costo efficiente per la quantità.

Un altro problema si ha quando l'*output* è – come diciamo noi – endogeno al modello, cioè è liberamente scelto dal comune e nella procedura di stima è determinato simultaneamente dalle altre variabili del modello. Anche in questo caso, ci sono delle difficoltà nel seguire la procedura « quantità per costi ».

Quando, invece, si può ancorare l'*output* a un'esigenza esterna perché ci sono dei LEP, cioè c'è una legge statale che stabilisce che bisogna avere, per esempio, un certo numero di asili nido rispetto alla popolazione infantile, e quando l'*output* è misurabile in modo significativo rispetto al benessere del cittadino (come nel caso dei posti di asilo nido, posti letto e quant'altro, ma non delle multe o delle infrazioni) si può seguire quella procedura.

Sotto questo aspetto, è significativo che, per le due prime funzioni stimate, quella dei comuni sia di una tipologia per la quale non si può procedere con il criterio « quantità per costo standard », per cui si è stimata la funzione di spesa, in cui rientrano i costi e tutte le variabili che determinano la domanda e l'offerta del servizio, mentre nel caso delle province, in cui si è stimata la funzione dei servizi al mercato del lavoro, i cui *output* sono esogeni rispetto alle scelte dell'amministrazione perché si tratta di funzioni delegate dalla regione, che stabilisce esattamente quanto e cosa deve essere fatto, si può seguire la procedura secondo la quale l'*output* è moltiplicato per un costo standard.

Ciò ha delle ricadute, illustrate dal professor Zanardi, sulla metodologia di controllo finanziario degli aggregati. Nel caso in cui vi sono delle quantità significative, per esempio i LEP, se si ha bisogno di controllare l'aggregato finanziario, si può partire dalle quantità, cioè si determineranno i LEP non solo con gli obiettivi di tipo sociale o quant'altro, ma anche tenendo conto delle compatibilità finanziarie. Invece, nel caso in cui si ha l'altra procedura, si dovrà fare riferimento a questa torta, ovvero a questo aggregato finanziario e i fabbisogni standard di ciascun ente assumeranno la forma di un coefficiente di ripartizione di questa torta prestabilita.

Ricordo un primo incontro informale di circa due anni fa, durante il quale – c'era anche Salvatore Parlato – si cominciò a trattare proprio questo problema e io intervenni ponendo la questione della curva a U, cioè dell'andamento della spesa per funzione in relazione alla densità demografica. Ecco, onorevole Lanzillotta, credo che nel lavoro svolto da allora si sia fatto un certo progresso perché, dal punto di vista metodologico, abbiamo sistematizzato due universi distinti che richiedono due approcci diversi.

PRESIDENTE. Non so se l'onorevole Lanzillotta si possa considerare soddisfatta. In me permane ancora qualche dubbio che, però, nel corso della riunione potrà essere fugato.

LINDA LANZILLOTTA. Da questa questione deriva poi la natura del taglio, cioè se si tratta di tagli lineari.

ERNESTO LONGOBARDI, *Componente della Commissione tecnica paritetica per l'attuazione del federalismo fiscale (COPAFF)*. Vorrei intervenire brevemente per rispondere all'ultima osservazione dell'onorevole Lanzillotta. Infatti, non è esattamente come ha detto lei perché anche là dove si vanno a determinare i fabbisogni standard come coefficienti di un ammontare prestabilito, si può tagliare – come prefigura l'ultima tabella (allegato 1) – in base al fabbisogno e non ai trasferimenti. Il taglio lineare, invece, si aveva quando venivano tagliate le stesse percentuali dei trasferimenti che si ricevevano. Insomma, fare un taglio in base al fabbisogno è ben diverso.

GIAMPIETRO BRUNELLO, *Presidente della società Soluzioni per il Sistema Economico Spa – SOSE*. Siccome il professor Zanardi ha già introdotto molte delle informazioni, possiamo evitare di illustrare alcune *slide* della nostra presentazione (allegato 2).

Mi soffermo, innanzitutto, sullo stato di avanzamento dei lavori per mostrare che stiamo tenendo i tempi che ci sono stati dati. Riguardo alla funzione di polizia locale, ha risposto il 100 per cento dei comuni; rispetto alle funzioni generali di gestione, amministrazione e controllo, c'è, invece, un errore perché non sono 5 i comuni a non aver risposto, bensì 4 perché uno ha comunicato i dati ieri. Insomma, riguardo ai questionari del 2011, abbiamo la quasi totalità dei comuni e la totalità delle province.

Nel 2012, a febbraio è partita la funzione di istruzione pubblica, in merito alla quale il 96,9 ha già risposto, quindi siamo in dirittura di arrivo. Per le funzioni nel settore sociale, che sono molto complesse, la scadenza sarebbe oggi – difatti, ieri sono arrivati 2.000 questionari – e siamo al 54 per cento circa. Per le province, manca solo quella di Matera, che si è impegnata a inviarlo entro questa settimana.

In generale, per il 2012, i ritmi sono molto più veloci dell'anno precedente. Ciò vuol dire che i comuni hanno colto questa opportunità, che va nel senso di evitare i tagli lineari. È, dunque, fondamentale giungere velocemente alla fine dei lavori.

Le prime funzioni sono già state predisposte e portate in COPAFF, sul cui portale potete trovare le note metodologiche e la relazione di accompagnamento, sia riguardo alla polizia locale che al mercato del lavoro. Le seconde del 2011 sono, invece, nella fase di analisi e di confronto con l'IFEL, con la Ragioneria generale dello Stato e con l'ISTAT, ma dovrebbero essere completate in tempi brevissimi. In corso di lavorazione significa, infatti, che le bozze sono già pronte per la discussione e per la messa a confronto delle singole posizioni.

Voglio precisare, per completezza di informazione, che, oltre ai questionari, le fonti che hanno costituito la banca dati su cui sia noi che l'IFEL stiamo lavorando sono il certificato di conto consuntivo e altre fonti istituzionali come ISTAT, Agenzia del territorio, Ministero dell'interno, Ministero dell'istruzione, dell'università e della ricerca, Ministero dell'ambiente e INPS. A questo proposito, dobbiamo ringraziare l'ISTAT che ci ha fornito informazioni fondamentali per completare le nostre analisi e quindi costruire le funzioni. Vi è stato, peraltro, un tavolo a cui hanno partecipato per le province, l'Unione delle province d'Italia (UPI), per i comuni, l'IFEL, insieme a ISTAT e Ragioneria generale dello Stato.

La banca dati è, pertanto, molto completa e complessa. Fondamentali sono stati soprattutto i questionari perché hanno consentito di ottenere delle informazioni sui dati di struttura che hanno permesso anche la classificazione delle modalità con cui vengono effettuate le prestazioni. Infatti, anche in base alle modalità, ci sono dei risultati diversi in termini di efficienza. Questa mappatura evidenzia come i dati strutturali sono abbondantemente approfonditi attraverso dei quadri e riguardano il territorio, le unità locali, le dotazioni strumentali, il personale impiegato, la tipologia dei servizi offerti e le forme associate. Invece, i dati contabili riguardano le entrate, le spese per il personale e le altre spese.

Voglio evidenziare, inoltre, che talvolta i comuni hanno trovato difficoltà perché, per fornirci i dati contabili, hanno dovuto Spacchettare le informazioni contenute nei certificati di conto consuntivo che troppo spesso sono aggregate. C'è, quindi, l'esigenza di rivisitare il certificato di conto consuntivo in maniera che si arrivi a un prospetto aggregato che permetta di avere immediatamente queste informazioni.

Se dovessimo evidenziare un secondo elemento critico che abbiamo riscontrato, citerei la questione della qualità dei dati, che spesso discende da questa carenza della fonte informativa. Per esempio, in merito al questionario sulla polizia locale, successivamente all'acquisizione dei questionari, grazie a dei filtri che ci hanno permesso di individuare quasi un migliaio di dati incongrui, abbiamo dovuto fare diverse telefonate per richiedere l'intervento dei comuni e correggere il dato affinché fosse accettabile ed elaborabile.

Anche in questo caso, a seconda della tipologia di funzione su cui stiamo lavorando, i dati strutturali sono diversi. Nel caso specifico, abbiamo anche dati contabili che riguardano le esternalizzazioni a società partecipate.

Infine, tutto il flusso va a finire in un portale dei fabbisogni standard. Gli enti interessati sono 83 province, 6.702 comuni e 291 unioni. Nell'approntare le correzioni di cui dicevo, 39 hanno riguardato 20 province, mentre 950 sono state relative a 760 comuni o unioni di comuni.

Aggiungerei che, per noi, i modelli organizzativi sono un dato importante perché ci permettono di approfondire le modalità di effettuazione del servizio. Per esempio, nel caso della polizia abbiamo le unioni di comuni, le comunità montane, i comuni in consorzio, i comuni in gestione e 394 comuni senza servizio di polizia locale, mentre 3.922 comuni hanno la gestione diretta del servizio di polizia locale. Quelli senza servizio di polizia locale si avvalgono dei Carabinieri o comunque di forze di polizia nazionali. Per le province, invece, i due modelli per il mercato del lavoro sono quello che ricorre a elevate forme di esternalizzazione e quello con un basso ricorso a queste forme, privilegiando la gestione diretta.

Se volete posso passare la parola al dottor Ballanti, che è il tecnico che ha coordinato il gruppo di lavoro, anche se credo che le informazioni fornite dal professor Zanardi siano sufficienti per la comprensione del quadro generale. Ad ogni modo, per chi vuole approfondire, l'informazione è nelle *slide*. Riassumendo, quindi, questi sono i dati, il modo in cui sono stati costruiti, le funzioni e così via.

Nella determinazione dei fabbisogni standard è stato evidenziato che uno dei punti fondamentali riguarda gli indicatori di gestione, in merito ai quali vi è solo un problema di elaborazione di dati, perché IFEL dovrà dare, istituzionalmente, tutto il supporto ai comuni. Quindi, la lettura, l'interpretazione e il supporto professionale per rendere più efficiente e per individuare le leve sulle quali si può agire non è un problema di SOSE, che non fa consulenza o altro, ma solo elaborazione dati, mettendoli poi a disposizione del sistema. Dunque, per i comuni, sarà IFEL a dare questo supporto; per le province sarà, invece, compito dell'UPI.

Vi abbiamo mostrato una delle tabelle contenute nella relazione di accompagnamento, disponibile nel portale COPAFF, che riguarda la classe dimensionale del comune, che va da meno di 500 abitanti fino a oltre i 500.000. Peraltro, le tabelle relative ai singoli comuni occupano molte pagine. A ogni modo, un'altra tabella evidenzia i comportamenti in relazione ai diversi modelli organizzativi. In questo caso, potete anche identificare il fabbisogno teorico che è stato individuato rispetto a quello obiettivo.

Inoltre, abbiamo predisposto una classificazione descrittiva della mappatura degli enti locali attraverso i livelli quantitativi delle prestazioni. Anche questi dati sono contenuti nella relazione di accompagnamento. Come potete vedere, vi sono quattro quadranti. Nel primo, vi sono i comuni che hanno una spesa storica superiore al fabbisogno, ma anche un *output* superiore rispetto a quello teorico, quindi un livello di servizi più elevato; nel secondo, vi sono quelli che spendono meno e hanno comunque dei servizi superiori; nel terzo quadrante, quelli che hanno un livello inferiore, ma dimensionato a una spesa storica inferiore; infine, vi sono i « non virtuosi » che spendono tanto e forniscono poco. Questo permette di individuare i comuni e le province che hanno Spazi di miglioramento, dando loro degli obiettivi. A questo fine è, però, fondamentale il supporto del sistema, quindi, nel caso specifico, di IFEL.

Lo stesso abbiamo fatto per le province. In merito a ciò vi sono due *slide*. Un problema che spesso non viene còlto nella giusta collocazione è il rapporto tra fabbisogni standard e *spending review*. In sostanza, la *spending review* è in conflitto con i fabbisogni standard ? I fabbisogni standard – diciamo questo con cognizione perché, tra l'altro, siamo una delle strutture di riferimento del commissario straordinario Bondi – danno un determi-

nato risultato, come ha spiegato prima il professor Zanardi, facendo riferimento, come diceva l'onorevole Lanzillotta, ad alcuni costi, che sono un dato. In particolare, sulla base degli *output*, abbiamo una classificazione dei fabbisogni, quindi c'è una tabella di redistribuzione modificata rispetto alla spesa storica.

I costi, però, sono intoccabili o sono migliorabili ? A questa domanda si può rispondere attraverso delle tecniche che individuano quali sono i costi che, in termini di massima efficienza, possono essere sostenuti in riferimento a una determinata prestazione. Questo permette di individuare degli obiettivi fondamentali per i comuni nell'ottica di migliorare la propria efficienza e ridurre, di conseguenza, il loro effettivo fabbisogno, dando più servizi al cittadino.

Questo fenomeno è spiegato in tre *slide* molto sintetiche. Abbiamo il punto di partenza con le variabili di contesto, le variabili di *output* e di *input* e la spesa. A partire da questo, abbiamo calcolato una funzione dei fabbisogni standard. Dopodiché, abbiamo la frontiera di efficienza della spesa e un sistema di allocazione efficiente della spesa, questo attraverso delle tecniche molto evolute ed efficaci, che in questo momento vi presento, ma che abbiamo comunque la necessità di approfondire e di migliorare, soprattutto per avere l'assoluta garanzia della correttezza e significatività dei risultati. Per fare un esempio, abbiamo applicato questo strumento ai modelli organizzativi e, come vedete, rispetto alla scala di efficienza le unioni dei comuni si collocano in una posizione diversa rispetto alle comunità montane, ai consorzi e alla gestione diretta. Questo può permettere, quindi, di spingere verso soluzioni più efficienti.

A ogni modo, mi interessa soprattutto dare una rappresentazione del fatto che *spending review* e fabbisogni standard non sono conflittuali, bensì complementari e possono portare a una migliore gestione della spesa. L'importante è collocarli nella giusta posizione.

GIUSEPPE FRANCO FERRARI, *Presidente dell'Istituto per la finanza e l'economia locale (IFEL)*. In realtà, molto di ciò che avrei detto in introduzione è già stato esposto, quindi saranno più specifici di me la direttrice scientifica e il direttore del settore ricerche, che hanno svolto la gran parte dell'attività.

Vorrei chiarire che il ruolo di IFEL, nella fase ascendente, è stato di aver provveduto alla formazione del questionario e all'assistenza nella redazione, opera faticosa, ma compatibile con la nostra struttura. Nella fase discendente, sarà necessaria un'ulteriore fattiva collaborazione con SOSE perché molti comuni chiedono chiarimenti in ordine alla collocazione nelle tabelle che prima o poi saranno pubblicizzate, quindi il risultato dell'elaborazione dei dati dovrà, in qualche maniera, ritornare agli originari fornitori dei dati stessi.

Abbiamo utilizzato una tripartizione, distinguendo tra funzioni o servizi per cui l'*output* è perfettamente misurabile in termini di prestazioni, funzioni e servizi per cui la misurabilità non è data, se non da generiche *consumer satisfaction* non propriamente misurabili e, in posizione intermedia, funzioni e servizi per cui, anche se l'*output* finale non è perfettamente misurabile, ci sono dei passaggi intermedi rispetto ai quali si è in grado di effettuare qualche misurazione.

Mentre nella prima famiglia di funzioni e servizi sono perfettamente affrontabili *input* e *output*, per cui il dato è calcolabile con maggior facilità, viceversa, negli altri due gruppi – come già è stato detto, il caso tipico è stato quello della polizia locale, per la quale gli elementi di misurazione sono faticosamente reperibili – le metodologie hanno dovuto essere rese più flessibili e comunque pragmaticamente adattate a fattori non tutti di scientificità certa.

Credo, tuttavia, che il lavoro sia stato fatto al meglio, tenendo conto di altre due variabili indipendenti di quadro. La prima è che i risultati siano determinati autonomamente, come è ottimale che sia secondo il principio democratico, mentre, in altri casi, la determinazione è eterodiretta per-

ché proviene da fuori. Poi, come dirà meglio la dottoressa Scozzese, vi è il problema di neutralizzare alcune variabili indipendenti, come il reddito, la natura orografica o la conformazione del territorio, che, evidentemente, possono avere effetti distorsivi, per cui si tratta di adottare dei correttivi per evitare che i risultati vengano falsati.

Credo che i dirigenti IFEL vogliano illustrare le metodologie seguite con formule matematiche che anche per me, come per l'onorevole Lanzillotta, presentano qualche problematicità, avendo anch'io una formazione umanistica.

SILVIA SCOZZESE, *Direttore scientifico dell'Istituto per la finanza e l'economia locale (IFEL)*. Non vi tedieremo con formule matematiche, anche perché abbiamo presentato un documento (allegato 3) che sintetizza quelle che riteniamo essere le questioni da approfondire. Anche per dare Spazio alle eventuali domande, mi limito a illustrare, innanzitutto, qual è stato il ruolo di IFEL. Come sapete, siamo stati precursori e propositori di un sistema che prendesse le mosse dall'esame dei dati provenienti dai comuni, ma partendo dall'esigenza di riclassificare le voci di spesa presenti nei consuntivi, che non ci hanno mai permesso di far emergere le differenze di spesa basate su un'analisi che, appunto, può essere assimilata a quella dei costi standard, con i limiti prima illustrati.

Questa proposta è stata recepita – cosa che ci rende più che soddisfatti – nel percorso di attuazione del federalismo fiscale. Di conseguenza, con la collaborazione di importanti comuni, come quello di Roma, abbiamo potuto avviare, ancor prima del decreto legislativo, quindi del percorso normativo, una fase sperimentale su cui, peraltro, abbiamo già fatto una prima relazione a questa Commissione. Abbiamo potuto, dunque, partire con una fase di progettazione dei questionari a cui hanno partecipato direttamente i funzionari e gli addetti comunali. Insomma, è un percorso che parte dal basso e che consiste di un lavoro di riclassificazione della spesa e di conoscenza dei dati effettivi che compongono la spesa stessa, quindi i costi, per poi arrivare ad approssimazioni che dovrebbero servire per l'obiettivo di redistribuzione delle risorse. Questo era il percorso iniziale.

IFEL ha fatto anche un importante lavoro di assistenza alla compilazione, perché la fase iniziale è stata di grosso impatto sui comuni, in quanto si trattava di imparare una metodologia di riclassificazione delle spese. Basti considerare che, per esempio, tutti i dati contenuti nei questionari si riportano sempre al dato di consuntivo per avere un ulteriore conforto, ma soprattutto per sviluppare – cosa già contenuta nel decreto legislativo – una nuova forma di rilevazione del dato. Infatti, quando è stato individuato questo percorso, l'obiettivo comune è stato proprio di mettere a disposizione di tutto il sistema di studio e di analisi della finanza locale uno strumento nuovo che potesse superare i problemi che tutti hanno rilevato nel consuntivo e che veniva alimentato dalla sperimentazione, cioè dall'analisi.

In questo quadro, siamo arrivati all'analisi della prima funzione, cioè quella di polizia locale. La COPAFF ha approvato, insieme a noi, la nota metodologica, che si trova sul sito della Commissione paritetica, e che dà conto di questo percorso, recependo molte proposte di IFEL. Nel nostro documento c'è, poi, una sintesi delle proposte metodologiche che sono state accolte. In sostanza, buona parte della metodologia è da noi condivisa; rimangono, tuttavia, aperte alcune questioni.

Innanzitutto, vi è un aspetto di tipo metodologico che il presidente ha già citato e che, se c'è interesse, possiamo approfondire. Vi è, poi, una questione di utilizzo e traSparenza dei dati, quindi di completamento di quel percorso condiviso, contenuto nel decreto legislativo, che dovrebbe portare a fare dei fabbisogni standard uno strumento sia di redistribuzione delle risorse, sia di ausilio agli enti locali, affinché si confrontino gli uni con altri per individuare percorsi virtuosi e raggiungere, con i propri mezzi, specifici obiettivi di

miglioramento ed efficientamento della spesa. Occorre considerare, infatti, che uno degli elementi di opacità che si volevano affrontare con questa operazione è la possibilità di confronto tra enti. Avendo oggi solo dati finanziari, non abbiamo la possibilità di confrontare le azioni pubbliche, perché non abbiamo elementi che possono essere obiettivamente messi a confronto.

Limitandomi a citare i temi, vorrei dire che oggi abbiamo una nota metodologica e una bozza di DPCM che contiene un elenco, ovvero una percentuale di riparto di fabbisogni standard che è, però, illeggibile da qualunque ente che voglia andare a consultarla sul sito. Abbiamo già avuto richieste di enti che vogliono capire la classificazione su quella colonna. Immaginiamo, quindi, che questo percorso, che è stato molto importante, debba essere completato con uno sforzo di comunicazione e di comprensione del dato. Ogni ente dovrebbe capire qual è il proprio posizionamento rispetto alla spesa storica, che è stata utilizzata, riclassificata e quant'altro, e avere anche un'altra importante informazione, ovvero conoscere gli elementi che hanno portato a quella classificazione. Del resto, la sfida era proprio questa.

C'è sicuramente la sfida primaria, anche come approccio metodologico, di spiegare qualunque decisione si prenda, quindi questa classificazione, che è un coefficiente di riparto, dovrebbe avere dietro un elemento di immediata lettura idoneo a specificare gli elementi che hanno portato a quel tipo di classificazione. Da un altro punto di vista, occorrono degli elementi che aiutino l'ente a capire, in relazione ai molti dati raccolti, per esempio, se si spende troppo per l'assicurazione delle auto o per il personale o ancora per altri fattori che compongono le voci della spesa analizzata nel caso di specie.

La disponibilità di queste informazioni per tutti gli operatori del settore sarebbe un enorme aiuto per partire anche con una *spending review* – se volgiamo chiamarla in questo modo – che prenda avvio da un percorso virtuoso, cioè da un'analisi degli enti, anche sulla base di un confronto dialettico con il proprio territorio. Questo ottimo percorso dovrebbe essere completato con uno sforzo in direzione della disponibilità e della facilità di lettura degli elementi che compongono questa analisi. Per esempio, le informazioni contenute nei questionari che i comuni hanno compilato dovrebbero essere disponibili perché vi sono moltissimi elementi di confronto tra singoli enti, cosa che costituisce un patrimonio utile per tutti coloro che vogliono approcciarsi a questo tema. Altrimenti, non sviluppiamo quell'azione virtuosa che deve partire proprio dal territorio e dai singoli amministratori.

Aggiungo un'altra osservazione, che troverete anche nel documento, riguardo alla verifica dei dati. Vi sono, infatti, degli elementi che dovrebbero essere approfonditi rispetto a determinati dati compilati dai comuni – che sono circa 600, come abbiamo scritto nel documento – che non hanno riscontro o perché non ci sono i consuntivi, visto che qualche ente non lo ha ancora consegnato, o perché devono essere affinati. Siccome abbiamo fatto un importantissimo sforzo, bisognerebbe fare un ulteriore approfondimento in questo senso.

A questo riguardo, proponiamo una metodologia per sistemare e dar conto di tutte le operazioni che si fanno, quindi anche dei valori che si assegnano a situazioni anomale, visto che la trasparenza è importantissima. Insomma, bisogna chiudere un percorso; i comuni devono avere delle assegnazioni, per cui la metodologia con cui si individuano assegnazioni alternative a quelle che sono state rintracciate attraverso il ricorso diretto ai dati inseriti nel questionario deve essere trasparente.

Concludo con le ultime due osservazioni sulla metodologia.

In primo luogo, vi è la questione della vecchia curva a U. Chi si occupa di finanza locale sa da tempo che uno dei primi fenomeni osservati è quanto e come l'elemento popolazione incide sugli effetti di spesa. Credo che l'aggregazione che è stata presentata poc'anzi nella *slide* dimostri che i comuni molto piccoli sono tutti

efficienti perché riscontrano questo tipo di esperienza. A questo proposito, crediamo che sia ancora aperta la discussione sul motivo per cui nella metodologia proposta, utilizzata nell'indagine sulla polizia municipale, non viene considerato il fattore popolazione in maniera esplicita.

In secondo luogo, richiamo l'altro elemento a cui faceva riferimento il presidente, cioè il reddito. Per essere sintetici, riteniamo che occorra un approfondimento importante perché questo fattore ha un effetto rilevante. Nella metodologia prodotta dovrebbero essere approfondite maggiormente le ragioni per cui non emerge in maniera evidente l'efficienza del servizio, ovvero la misurazione del risultato della spesa per il servizio, a prescindere dal contesto in questo caso reddituale. In sostanza, con la metodologia proposta si rischia di premiare le situazioni in cui c'è un più alto reddito territoriale disponibile. Questa è una considerazione da analizzare poiché ci sono metodologie per evitare questo aspetto.

In conclusione, su alcune piccole questioni, che non rilevano, però, ai fini dell'importanza dell'impianto e quindi della proposta già condivisa, potrebbero esserci ulteriori approfondimenti per i quali occorre un'altra piccola istruttoria e delle decisioni conseguenti. Grazie.

SALVATORE PARLATO, *Responsabile dell'ufficio studi e ricerche economico finanziarie dell'Istituto per la finanza e l'economia locale (IFEL).* Vorrei rispondere a quanto osservato dall'onorevole Lanzillotta sulla questione che è emersa in merito alla polizia locale. Innanzitutto, occorre tenere conto che la scelta della polizia locale come prima funzione non è casuale, ma è stata fatta proprio perché, all'inizio di questa operazione, rappresentava quella più facile da analizzare in quanto più semplice in termini di elementi costitutivi. D'altro canto, metodologicamente questa funzione era la più complessa proprio perché, tra le funzioni comunali, era l'unica – insieme forse a un'altra – per la quale risultava praticamente impossibile misurare l'*output:* quindi si poneva il problema di capire come trattare questo fenomeno.

Non entro nel merito delle osservazioni già svolte. Rimane, tuttavia, il problema – a cui, faceva riferimento l'onorevole Lanzillotta – che, applicando questa metodologia, ci troviamo a dover stare attenti nel trattare comuni che, probabilmente, si vedono assegnato un livello di fabbisogno standard perché è coerente con le condizioni di contesto che lo giustificano, ma che di fatto non erogano il servizio. Facendo questa operazione, abbiamo scoperto che il servizio di polizia locale non viene, di fatto, realizzato in circa 400 comuni, mentre in circa 150 non si registrano spese di polizia locale. Inoltre, in molti altri comuni (circa 200) ci sono dei livelli di spesa *pro capite* così bassi per la polizia locale da far ritenere che non esiste un vero e proprio servizio di questo tipo. Più probabilmente, si tratta di enti, per lo più di piccola dimensione, che si limitano a prendere un servizio esterno per curare, per esempio, la sagra di paese o la festa del patrono. Tuttavia, non possono essere giudicati come comuni che svolgono il servizio, né essere valutati ai fini di un sistema perequativo.

Allora, per tutti questi comuni occorre un supplemento di istruttoria e di condivisione politica. Infatti, se immaginiamo un sistema di riparto, si tratta di decidere se comuni che al momento non svolgono il servizio di polizia locale hanno assegnate risorse sottratte a soggetti che, invece, svolgono questa funzione. Questo è un punto che nell'approccio metodologico proposto da SOSE non viene affrontato. In sostanza, a questi comuni viene assegnato un contributo positivo, cosa che spiega anche quell'effetto riportato in tabella per cui tutti i comuni al di sotto dei 2.000 abitanti si ritrovano con uno scostamento molto positivo dalla spesa storica, cioè sono molto « efficienti ». Questo è chiaro perché spendevano zero, mentre adesso devono poter spendere molto di più.

Dentro a questo problema vi è poi quello a cui accennava la dottoressa Scozzese, in relazione al fatto che non vengono esplicitate le economie di scala. Nella

scelta metodologica non viene inserita, infatti, la popolazione come variabile dimensionale per calibrare le strutture di costo a seconda della dimensione dell'ente. Come diceva la dottoressa Scozzese, sappiamo che, tendenzialmente, nelle funzioni di spesa corrente dei comuni si hanno questi comportamenti a U.

LINDA LANZILLOTTA. Per le province questa analisi è stata fatta ?

ROLANDO NANNICINI. Sui parametri della polizia locale sono inserite queste variabili ?

SALVATORE PARLATO, *Responsabile dell'ufficio studi e ricerche economico finanziarie dell'Istituto per la finanza e l'economia locale (IFEL)*. La metodologia SOSE opta per una scelta di indicatori specifici e aumenta il numero di regressori che hanno una loro correlazione con la popolazione, quindi, in parte, il dato viene incorporato, ma non esplicitato. Questo fa sì che non sappiamo qual è effettivamente la componente di economie di scala associata alla popolazione.

Ciò può anche voler dire che, se accettiamo questo orientamento, eventuali scelte normative che presuppongono l'aggregazione di enti in base al criterio della popolazione per ottenere risparmi di spesa per polizia locale dovrebbero essere sconfessate. Pertanto, riconsiderare l'idea di introdurre esplicitamente la popolazione e quindi considerare le economie di scala in relazione a questa funzione – cosa che, peraltro, riguarderà anche le altre funzioni, per le quali sarà difficile non considerare la popolazione – può essere un punto importante dell'istruttoria.

LUCA ANTONINI, *Presidente della Commissione tecnica paritetica per l'attuazione del federalismo fiscale (COPAFF)*. Trattandosi della prima funzione, bisognava rodare la macchina. Visto che la COPAFF ha approvato la nota metodologica, nell'ambito della quale ha partecipato anche una rappresentanza dei comuni, credo che queste osservazioni si possano ritenere secondarie. Si considera, quindi, approvato e sufficiente per questa prima funzione il dato così come è stato elaborato.

Dopo queste elaborazioni sulla prima funzione, che era anche la più semplice, si apre la strada di un affinamento nelle varie direzioni ascendenti e discendenti, come suggeriva il presidente Ferrari. Si tratterà di tener conto, nell'elaborazione delle note successive, di tutti questi suggerimenti che sono arrivati. Tuttavia, questo non incide – ripeto – sull'approvazione della COPAFF del 28 giugno scorso.

PRESIDENTE. Prima di dare la parola ai colleghi, mi prendo la piccola libertà di intervenire per primo.

Mi vengono in mente quattro brevi domande. Innanzitutto, mi pare di comprendere che vi è stato un lungo periodo di definizione metodologica su come meglio procedere nel fare queste analisi. Visto che dopo più di un anno il prodotto è stato soltanto quello relativo alla polizia locale, mi chiedo se possiamo essere rassicurati in ordine al fatto che i tempi indicati nella tabella che ci avete illustrato saranno rispettati, cioè entro il 2012 si avrà un'altra parte, entro la prima metà del 2013, un'altra ancora e così via. Questa è la prima domanda.

La seconda riguarda un fenomeno che definirei la « sindrome del terremoto dell'Irpinia ». Se ricordate, dopo ore dal terremoto dell'Irpinia non arrivavano allarmi da diversi comuni. Ricordo benissimo che al telegiornale, durante le prime ore della notte, si diceva che c'era stato il terremoto, ma non arrivavano allarmi, per cui si suppose non fosse successo niente di grave. Invece erano cadute le linee telefoniche e quindi non potevano chiedere aiuto.

Faccio questo esempio, che, peraltro, è nella memoria di tutti, perché nell'esame dei costi standard e soprattutto dei costi storici dobbiamo verificare se il costo storico c'è stato. In moltissimi comuni molti servizi non esistono, per cui è ovvio che la risposta è positiva, cioè sicuramente non è stato superato il costo standard.

Insomma, il valore è zero perché il servizio non c'è. Ecco, questo come viene inquadrato nell'ambito del nostro indispensabile lavoro ?

Se immaginiamo che facciamo questo processo per l'esigenza – abbiamo sempre sostenuto che questo fosse lo scopo ultimo – di assicurare LEP e LEA a tutti i cittadini italiani, cosa facciamo in tutti i comuni in cui non c'è la polizia locale, l'asilo nido, l'assistenza agli anziani e via dicendo ? In quel caso, dobbiamo calcolare quanto costa realizzare quel servizio, non cosa bisogna fare per ridurre il costo storico rispetto al costo standard. Dobbiamo fare un'operazione completamente diversa. Ecco, stiamo facendo questo ? Alla fine, avremo una risposta anche su questo, negli stessi tempi programmati per ottenere le altre ?

Vengo alla terza domanda. Tutto questo percorso non dovrebbe essere coordinato con il lavoro del dottor Bondi ? La *spending review*, della quale Bondi si sta occupando, ha qualcosa a che vedere con quello su cui stiamo lavorando noi ? Poc'anzi dicevo al professor Antonini che non troverei improprio chiedere un incontro al commissario Bondi da parte di una delegazione mista della nostra Commissione bicamerale, ma anche della COPAFF, il cui presidente accennava, peraltro, a contatti già in corso. Credo che questo sia indispensabile perché se ognuno cammina per i fatti suoi e non ci si incontra già nella fase dell'elaborazione dei dati e prima ancora nell'impostazione metodologica, senza pervenire a nessuna omogeneità prima nella ricerca e poi nell'elaborazione dei dati, non so a quale risultato arriviamo.

Ultimo, ma non ultimo, stiamo riducendo, nelle regioni a statuto ordinario, le province da 105 a 61 (poi sarà il turno delle regioni a statuto speciale). Ecco, questo non incide sull'analisi che stiamo facendo relativamente all'ente provincia in quanto tale e quindi anche sul numero e sul possibile prossimo accorpamento di determinate province ?

L'insieme di queste domande – sono le prime quattro che mi sono venute in mente, ma ve ne potrebbero essere anche altre – mi inducono, da un canto, a dire di utilizzare al meglio la metodologia che finalmente abbiamo, dall'altro, a esprimere il dubbio che in questa metodologia manchi, allo stato dell'arte, qualcosa affinché sia completa. Vi chiedo, dunque, di rassicurarci in ordine al fatto che – ripeto – negli stessi tempi programmati per la definizione e il completamento dei dati secondo la tabella indicata ci sarà anche l'individuazione di quelli finora non considerati.

Do nuovamente la parola ai colleghi che intendano intervenire per porre quesiti o formulare osservazioni.

MAURIZIO LEO. Grazie, presidente. Innanzitutto, vorrei ringraziare COPAFF, SOSE, IFEL e gli intervenuti per aver presentato un quadro di come si stanno muovendo. Indubbiamente, quando si parla di nota metodologica entriamo negli aspetti più complessi e delicati. Abbiamo esperienza, anche per il versante degli studi di settore, che la nota metodologica è la parte più incomprensibile, che porta poi a determinati risultati, ma che è di difficile intelligibilità da parte degli addetti ai lavori. Ritengo, quindi, fondate le preoccupazioni che manifestava prima la collega Lanzillotta, anche perché il ragionamento che molti di noi facciamo è legato al costo. Noi partiamo dal costo, poi applichiamo i meccanismi quali-quantitativi e riusciamo a determinare il fabbisogno standard.

Ecco, a questo proposito chiedo se si può tentare un percorso alternativo, fondato proprio sui princìpi del costo, che è alla base della contabilità industriale. Infatti, nella contabilità industriale si parte dal costo; si valutano i costi diretti e i costi indiretti di un determinato bene – per costi indiretti intendiamo le spese generali, gli oneri finanziari, la parte di ammortamento riferibile a quel cespite – e quindi si riesce a determinare il costo di un servizio; poi, si usano dei meccanismi omogeneizzazione e di razionalizzazione calati sulla realtà dei diversi enti, dopodiché – come diceva la collega Lanzillotta

– si passa alla fase quali-quantitativa e si arriva a definire il fabbisogno standard, il costo standard e via dicendo.

Comprendo il meccanismo degli *input* e degli *output*, tuttavia mi domando se, *a latere*, anche per una verifica, non si possa tentare un esperimento calato sulla realtà della contabilità industriale per vedere se esistono scostamenti tra il modo in cui si determinano i fabbisogni con questa metodologia e quello con cui si stabiliscono con l'altra, basata sul costo, che mi sembra un dato molto più comprensibile e accessibile. Non so se ci sono i tempi, né se si può fare. Tuttavia, proporrei di studiare *a latere* un meccanismo alternativo che ci porti a verificare se riusciamo ad avere ulteriori elementi per rafforzare le soluzioni a cui siamo pervenuti. Grazie.

WALTER VITALI. Ringrazio anch'io COPAFF, SOSE e IFEL del prezioso lavoro che stanno svolgendo. Per quanto riguarda le domande, faccio mia la terza e la quarta del presidente La Loggia, sulle quali, però, vorrei svolgere alcune considerazioni.

Credo ci siano degli indizi molto preoccupanti che siamo di fronte al classico italiano: vi sono due binari con due treni che stanno procedendo in modo totalmente parallelo e separato. Temo che il nostro sia sul binario morto perché su quell'altro viaggia la *spending review*, (decreto-legge n. 95 del 2012), che, all'articolo sul personale e all'articolo 16 sui tagli di spesa contiene due indizi estremamente allarmanti del fatto che al commissario Bondi, al Ministero dell'economia e al Ministro Giarda non interessano affatto i costi e i fabbisogni standard.

Com'è stato detto, gli indizi sono nella modalità con la quale si prevede il taglio, qualora le Conferenze non si accordino. Infatti, in un caso, addirittura rispunta l'indizio del numero di personale per abitanti, che prescinde completamente dalla quantità, dalla qualità, dai servizi resi e quant'altro; nell'altro, ci sono i consumi intermedi, che pure escludono completamente questi fattori.

Temo – come diceva Andreotti, a pensar male si fa peccato, ma spesso si indovina – che il problema sia sempre lo stesso, ovvero che gli organismi tecnici del Ministero dell'economia, a partire dalla Ragioneria generale dello Stato, trovano molto più semplice utilizzare quegli strumenti che non cimentarsi con meccanismi più complicati come questi. Peccato per loro, c'è la Costituzione, una legge approvata dal Parlamento italiano, una Commissione parlamentare e degli organismi tecnici che stanno lavorando su questo. Dalla nostra parte abbiamo il fatto che con questo sistema possiamo, pur con tutti gli aggiustamenti, produrre effetti migliori, quindi efficientare meglio la spesa regionale e locale e calibrare meglio le riduzioni o le eventuali destinazioni di risorse possibili.

Quanto alla seconda domanda del presidente La Loggia, non c'è dubbio che si debba procedere nel senso da lui indicato. Infatti, c'è il famoso Patto di convergenza, per cui bisognerebbe stabilire che, in una fase di crisi come l'attuale, si rinuncerà a dotare determinate parti del Paese dei servizi di cui hanno diritto, ma in un momento successivo quel Patto resta un obiettivo da realizzare. Vi è poi la famosa Conferenza permanente per il coordinamento della finanza pubblica, che non risulta ancora costituita, mentre si continuano a fare tagli da una parte e dall'altra senza capire su quale base. Diventa pertanto legittimo il dubbio che, alla fine, si sia raggiunto un certo compromesso in Consiglio dei ministri, per cui tutto questo porta a un certo risultato e il peso sugli altri livelli istituzionali si ottiene sottraendo dall'obiettivo generale quanto si è ottenuto con le misure adottate.

Allora, presidente, bisogna che ci facciamo sentire, altrimenti non ci danno retta. Pertanto, per fare le cose giuste che lei ha proposto, avanzo un'ipotesi. Occorrerebbe scrivere una lettera piuttosto decisa – ovviamente, se siamo d'accordo; in questo senso, anticipo l'ufficio di presidenza – a nome suo e della Commissione, rivolta al Presidente del Consiglio, in cui si ricorda che questa attività è in corso e che ci dispiace notare che nella *spending review* non ci sono sufficienti tracce del

lavoro che si sta svolgendo. Invero, c'è una citazione – non cadiamo nell'errore perché si coprono sempre – ma non ci sono sufficienti tracce di questo lavoro che, invece, potrebbe fortemente contribuire a migliorare il tutto. Infine, presidente, dovrebbe chiedere un incontro urgente a nome suo e di tutti i capigruppo della Commissione. Se, poi, non ci ricevono, predisponiamo un estratto dell'atto di indirizzo approvato dalla Commissione, che facciamo votare dalle due Assemblee, perché questa circostanza grida veramente vendetta.

Dopodiché, visto che il decreto-legge n. 95, è all'esame del Senato, presentiamo emendamenti alla *spending review* in questa direzione, firmati da tutti i senatori di questa Commissione.

Un altro problema di cui parlavo con il professor Longobardi riguarda regioni e sanità, che non sono ricomprese in queste attività, per cui bisognerebbe cercare di ricondurle all'interno di essa. Questo è un primo problema non piccolo perché sappiamo che si tratta di una parte di spesa molto importante.

PRESIDENTE. Sono d'accordo su questa impostazione. Per quanto riguarda la lettera, se l'ufficio di Presidenza mi dà mandato, la predisponiamo subito.

ROLANDO NANNICINI. Innanzitutto, vi ringrazio del buon lavoro, anche dal punto di vista metodologico e della comprensione che ci permetterà di avere. Avete mai pensato di fare una ricerca a campione e non sull'intera popolazione ? La lettura rispetto all'intera popolazione fa pensare a un'Italia deamicisiana e burocratica, mentre avremmo bisogno di dati freschi, sulla base di un campione casuale, che rispecchi l'intera popolazione dei comuni, delle province e delle quindici regioni a statuto ordinario. Affermo ciò perché sono convinto che si giungerebbe allo stesso risultato.

Quando avete presentato il dato dei circa 400 comuni sprovvisti della polizia municipale, sicuramente sapevamo che il 6-7 per cento del campione non ha quel servizio. Era, peraltro, già stato evidenziato in diversi studi e riflessioni che si tratta dei comuni più piccoli. Non troveremo un comune sopra i 5.000 abitanti senza una funzione di polizia. Se, poi, la notizia passa a un giornalista, si parla di 400 comuni senza servizio di polizia come se fosse un elemento grave.

La mia domanda è se avete pensato di fare, sulle altre funzioni, una ricerca statistica su un campione casuale dell'intera popolazione, che coincida con le regioni e i comuni, anche in ordine alla dimensione demografica territoriale. Lavorare tutti insieme è uno sforzo stupendo, ma a volte si possono avere dubbi che, per esempio, possa cambiare il dato perché non ha risposto Matera. Ecco, visto che siamo quasi al 99 per cento, anche se non ha risposto Matera, si può accettare il dato.

Insomma, dovreste ricercare una metodologia che restringa il campo perché quella attuale è molto burocratica e larga. D'altronde, la *spending review* è lineare; si potrebbe chiamare « *linear review* ». Certo, personalmente la accetto perché la ritengo indispensabile. Applaudo a tutti gli elementi che fanno pensare al futuro e al risparmio. Tuttavia, avendo una funzione politica di convincimento e di predisposizione delle riforme, forse sarebbe meglio evitare il più possibile la « *linear review* ». Quindi, vi ringrazio sinceramente se farete questi lavori, anche perché la metodologia iniziale era buona.

LINDA LANZILLOTTA. Anch'io voglio ringraziare i nostri ospiti del lavoro svolto. Innanzitutto, per quanto ci riguarda, possiamo predisporre questa lettera, di cui condivido la necessità, se, però, ci facciamo carico del fattore tempo. Infatti, è chiaro che la differenza tra il nostro lavoro e la *spending review* è che noi siamo un accelerato in viaggio da tre anni, mentre quella è un'alta velocità che arriva in sessanta o novanta giorni all'obiettivo.

Pertanto, con il tempo della *spending review*, che è determinato da vincoli esterni, dobbiamo essere in grado di proporre un metodo diverso, più legato ai fenomeni reali. Personalmente, sento que-

sta esigenza perché questo meccanismo complicato è fatto per costruire dei modelli di costo efficiente per prestazione. Difatti, se ricordate, la critica che avevamo fatto a suo tempo riguardava l'eccesso di dirigismo, perché volevamo mettere le braghe al mondo, cioè decidere cosa e come dovevano fare 8.000 comuni, 120 province e 20 regioni. Questa operazione era il contrario dell'autonomismo. Tuttavia, una volta imboccata questa idea della determinazione dei costi per singole componenti, il valore aggiunto di questa operazione era di partire dai fenomeni reali.

Per esempio, non ho capito perché, visto che il loro numero è più ridotto, non lo abbiamo fatto per le province. In questo modo, si poteva dimostrare l'incidenza delle variabili di contesto, come la dimensione territoriale o il numero degli abitanti, sul costo per funzione e avere oggi degli argomenti molto forti per fare una riforma di accorpamento e razionalizzazione. Invece – posso sbagliarmi perché non ho ancora esaminato i documenti – mi sembra che per le province non c'è nulla del genere. Forse mi sbaglio, ma nel *dossier* province non ho visto le colonnine come per i comuni. Se ci sono, allora tiriamo fuori questi dati perché può essere molto utile alla discussione. Ugualmente, è più facile – ma mi sembra che per le province sia stato fatto – analizzare le funzioni reali perché sono poche e quindi si può anche confrontare il modello con la realtà.

Penso che vada benissimo scrivere la lettera al presidente Monti, con il richiamo a innestare sulla *spending review* un percorso e un lavoro già fatto, anche per motivi di economicità. D'altra parte, tutto quello che si sta facendo ha avuto ed ha dei costi, per cui prenderlo e buttarlo mi sembra, dal punto di vista della stessa *spending review*, non particolarmente coerente. Tuttavia, se rivendichiamo di innestare questo lavoro dobbiamo sforzarci di ancorarlo di più ai fenomeni reali e di integrarlo, superando le obiezioni che sono state espresse finora.

PRESIDENTE. Do la parola agli auditi per una breve replica.

LUCA ANTONINI, *Presidente della Commissione tecnica paritetica per l'attuazione del federalismo fiscale (COPAFF)*. Rispondo velocemente, per poi dare la parola a SOSE per un chiarimento sui tempi, che, però, credo siano coerenti con quanto stabilito, perché tutto sta viaggiando come deve.

Sono totalmente d'accordo con le osservazioni del presidente, del senatore Vitali e dell'onorevole Lanzillotta. Effettivamente, considerando i dati di spesa SIOPE 2011, se un ente ha risparmiato nei dieci anni precedenti, ma nel 2011 ha ricominciato a spendere, per cui gli si impongono dei tagli perché risulta « sprecone », avendo, appunto, nel 2011 una spesa alta, è chiaro che si tratta di un criterio grossolano. Insomma, più il momento è difficile, più occorrono criteri evoluti.

C'è a disposizione questo lavoro enorme che è stato fatto e che ha rappresentato anche un costo, per cui non può essere buttato via. Noi, come COPAFF e come organo tecnico, ribadiamo il valore di questa operazione rispetto agli altri criteri, quindi riteniamo che debba essere valorizzata e, in quest'ottica, condividiamo l'iniziativa che può essere assunta dalla Commissione.

Come tempi, per rispondere all'onorevole Lanzillotta, direi che ci siamo. Per quello che ci riguarda, una funzione è già pronta e un'altra potrebbe essere pronta a settembre, cioè l'amministrazione generale, per cui abbiamo circa il 35 per cento della spesa, che, pertanto, potrebbe già orientare addirittura i tagli 2012, procedendo in modo lineare dove c'è un impatto molto forte. Invece, per il 2013, sarebbe quasi tutto pronto. Insomma, vi è una compatibilità di tempi.

PRESIDENTE. Come ha detto l'onorevole Lanzillotta, siamo davanti a un decreto-legge che dovrà essere convertito con molta rapidità, addirittura prima della pausa estiva. Forse, quindi, sarebbe sufficiente – e potrebbe essere anche oggetto

della lettera – indicare un metro di aggancio tra quello che sta facendo il Governo con la *spending review*, quindi tra il decreto-legge e questi altri strumenti, in maniera tale che lo stesso decreto-legge preveda, tra settembre e ottobre, questo aggancio.

Insomma, è irrealistico immaginare che oggi, per quanto prezioso sia stato il lavoro fatto sino a questo momento, siamo nelle condizioni di inserirci nel decreto-legge. L'unica maniera con la quale possiamo riuscirci è fare una previsione categorica e temporalizzata che colleghi i due percorsi. Mi scusi per l'interruzione, ma mi sembra opportuno insistere su questo elemento. Ecco, credo che questo possa essere lo strumento.

LUCA ANTONINI, *Presidente della Commissione tecnica paritetica per l'attuazione del federalismo fiscale (COPAFF)*. Insomma, il criterio è che man mano che arrivano le elaborazioni, siano utilizzate.

Rispetto all'interessante osservazione che faceva l'onorevole Leo, il punto è che, in questo caso, non abbiamo la contabilità analitica, ma quella finanziaria. Difatti, si è dovuto Spacchettare certe voci. Ecco, credo che questa sia la divergenza rispetto agli studi di settore più tradizionali. Tuttavia, siccome nell'armonizzazione dei bilanci alcuni enti sono partiti in via sperimentale anche sulla contabilità economica, suggerirei di provare parallelamente a inserire un meccanismo di questo tipo, che sarebbe estremamente interessante. Infatti, se si avesse la contabilità economica, il sistema sarebbe perfetto. Questa sarebbe, insomma, un'evoluzione del sistema, per cui, parallelamente si potrebbe lavorare anche su questo. Per esempio, riguardo alla contabilità economica, vi sono il decreto legislativo n. 118 e altri enti in sperimentazione.

WALTER VITALI. La contabilità economico-patrimoniale si avrà l'anno prossimo.

LUCA ANTONINI, *Presidente della Commissione tecnica paritetica per l'attuazione del federalismo fiscale (COPAFF)*. Sì, ma è un canale da attivare comunque. Sarebbe il vero binario del treno.

Riguardo alle regioni e alla sanità, come COPAFF, non abbiamo indicazioni sul fatto che si sta andando avanti. Tuttavia, questo non dovrebbe neanche passare per la COPAFF. È un lavoro che dovrebbe fare il Ministero dell'economia, come criterio di riparto del Patto per la salute. Non è previsto – ripeto – un passaggio in COPAFF.

Sul ricorso al sistema a campione, chiederei al professor Zanardi di rispondere all'onorevole Nannicini.

ALBERTO ZANARDI, *Componente della Commissione tecnica paritetica per l'attuazione del federalismo fiscale (COPAFF)*. Per quanto riguarda la questione della relazione tra *spending review* e fabbisogni standard, vorrei dire che sulla sanità ci sono i criteri di riparto del fondo. Questa è la linea guida che, dopo tanti decenni di riflessioni, ci siamo dati per ripartire i fondi, che si possono anche restringere, a favore delle diverse regioni. Pertanto, inventarsi un criterio parziale, limitato e alternativo rispetto a questo non ha nessun senso.

PRESIDENTE. Con tutto il rispetto per il lavoro vostro e nostro, nel frattempo, la *spending review* del dottor Bondi ha già fatto il taglio sulla sanità. Quindi, quando arriveremo noi, con le nostre analisi belle e interessanti...

ALBERTO ZANARDI, *Componente della Commissione tecnica paritetica per l'attuazione del federalismo fiscale (COPAFF)*. Presidente, forse c'è un punto da chiarire. Infatti, c'è un problema di dimensione della torta, che si restringe, e di come ripartire il taglio fra i diversi livelli di governo e fra i singoli enti. La questione del riferimento un po' singolare ai consumi intermedi riguarda, innanzitutto, il fatto che si decida che sul livello di governo dei comuni bisogna tagliare 2 miliardi, da ripartire fra i singoli enti. Il riferimento ai consumi intermedi è biz-

zarro, singolare e certamente insoddisfacente, mentre la spesa storica e i fabbisogni standard, che progressivamente andranno a regime, possono costituire un criterio di riparto più adeguato. Lo stesso vale nel caso delle regioni, là dove abbiamo, per la sanità, il criterio di riparto del fondo sanitario nazionale.

PRESIDENTE. Forse anche questo potrebbe far parte dell'emendamento da inserire nel decreto. Lo dobbiamo elaborare bene. Peraltro, la *spending review* è al Senato.

GIAMPIETRO BRUNELLO, *Presidente della società Soluzioni per il Sistema Economico Spa – SOSE*. Per quanto concerne i tempi, siamo senz'altro nelle condizioni di rispettarli. Anzi, con IFEL, poc'anzi parlavamo di anticipare entro la fine di quest'anno la raccolta degli ultimi due questionari, perché ci darebbe la possibilità di accelerare, proprio in linea con quanto è emerso in questa sede, l'utilizzo dei fabbisogni standard in modo molto più efficace ed efficiente in confronto alla linearità di altri tagli. Vi è, insomma, la disponibilità più completa da parte nostra e di IFEL.

PRESIDENTE. Ringrazio i rappresentanti della COPAFF, di IFEL e di SOSE del loro contributo. Autorizzo la pubblicazione in allegato al resoconto stenografico della seduta odierna della documentazione consegnata *(vedi allegati)*.

Dichiaro conclusa l'audizione.

La seduta termina alle 15,55.

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

DOTT. VALENTINO FRANCONI

Licenziato per la stampa
il 19 settembre 2012.

STABILIMENTI TIPOGRAFICI CARLO COLOMBO

PAGINA BIANCA

ALLEGATI

ALLEGATO 1

Ministero dell'Economia e delle Finanze

Commissione tecnica paritetica
per l'attuazione del federalismo fiscale
COPAFF

Audizione della Commissione tecnica paritetica per l'attuazione del federalismo fiscale – Copaff presso la Commissione parlamentare per l'attuazione del federalismo fiscale sullo stato di attuazione del procedimento di determinazione dei costi e dei fabbisogni standard

Roma, 11 luglio 2012

Ministero dell'Economia e delle Finanze

Commissione tecnica paritetica
per l'attuazione del federalismo fiscale
COPAFF

I fabbisogni standard per le funzioni fondamentali di Comuni e Province costituiscono:

- **strumento di efficientamento** della spesa locale: diversamente dalla spesa storica sono calcolati sulla base delle **determinanti strutturali** che incidono sulle condizioni di domanda e offerta di ciascun ente
- **ingrediente necessario**, insieme alla capacità fiscali standard, per la costruzione del **meccanismo di finanziamento e perequazione** delle funzioni fondamentali degli enti locali

Roma, 11 luglio 2012

Ministero dell'Economia e delle Finanze

Commissione tecnica paritetica
per l'attuazione del federalismo fiscale
COPAFF

Funzioni fondamentali dei Comuni (RSO, Certificati di conto consuntivo 2009)

Funzioni fondamentali	Spese correnti da CCC (Interventi 1, 2, 3, 4, 5 e 7)	
	Ammontare (Euro)	Percentuale
Funzioni Generali di Amministrazione, di Gestione e di controllo (solo 70%)	8.812.634.405	27.20%
Funzioni di Polizia Locale	2.548.869.385	7.87%
Funzioni di Istruzione Pubblica	5.998.980.097	18.52%
Funzioni nel campo della Viabilità e dei Trasporti	3.681.730.056	11.36%
Funzioni riguardanti la gestione del Territorio e dell'Ambiente	6.243.628.968	19.27%
Funzioni del settore Sociale	5.109.574.019	15.77%
Totale Funzioni fondamentali	**32.395.416.930**	**100.00%**

Roma, 11 luglio 2012

Ministero dell'Economia e delle Finanze

Commissione tecnica paritetica
per l'attuazione del federalismo fiscale
COPAFF

Funzioni fondamentali delle Provincie (RSO, Certificati di conto consuntivo 2009)

Funzioni fondamentali	Spese correnti da CCC (Interventi 1, 2, 3, 4, 5 e 7)	
	Ammontare (Euro)	Percentuale
Funzioni Generali di Amministrazione, di Gestione e di controllo (solo 70%)	1.390.198.755	22.89%
Funzioni di istruzione pubblica	1.482.639.780	24.41%
Funzioni nel campo dei trasporti	1.300.990.697	21.42%
Funzioni riguardanti la gestione del territorio	712.995.906	11.74%
Funzioni nel campo della tutela ambientale	489.417.278	8.06%
Funzioni nel campo dello sviluppo economico (Servizi del Mercato del Lavoro)	697.706.537	11.49%
Totale Funzioni fondamentali	**6.073.948.953**	**100.00%**

Roma, 11 luglio 2012

Ministero dell'Economia e delle Finanze

Commissione tecnica paritetica
per l'attuazione del federalismo fiscale
COPAFF

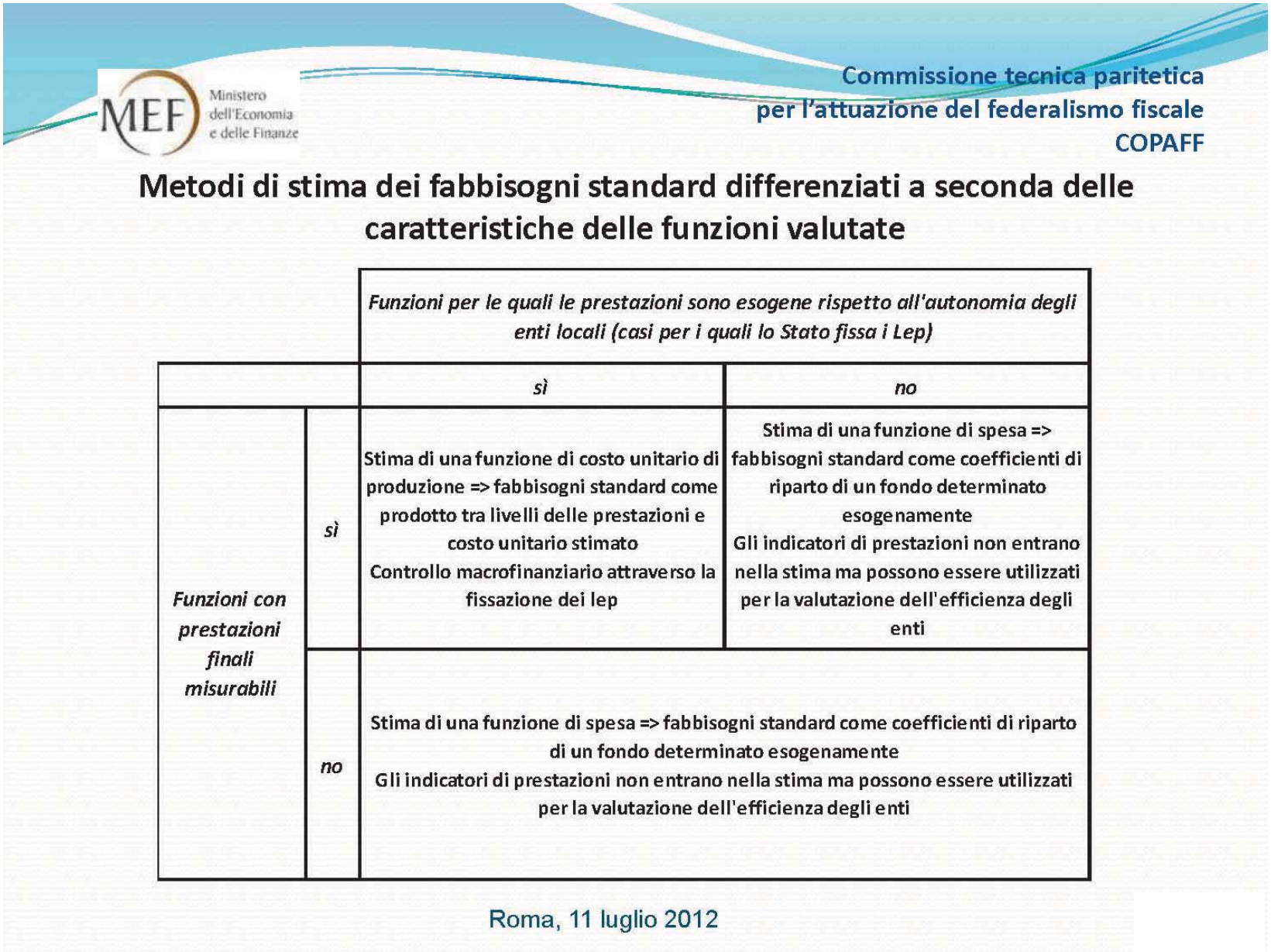
Eterogeneità delle funzioni fondamentali e molteplicità di approcci metodologici per la determinazione dei fabbisogni standard

- Funzioni con prestazioni finali misurabili/non misurabili
- Funzioni per le quali le prestazioni sono esogene/endogene rispetto all'autonomia degli enti locali

⇒ Il livello delle prestazioni entrano/non entrano direttamente nella stima dei fabbisogni standard

⇒ Gli indicatori di prestazioni possono essere comunque utilizzati per la valutazione dell'efficienza degli enti

Roma, 11 luglio 2012



Ministero dell'Economia e delle Finanze

Commissione tecnica paritetica per l'attuazione del federalismo fiscale
COPAFF

Metodi di stima dei fabbisogni standard differenziati a seconda delle caratteristiche delle funzioni valutate

		Funzioni per le quali le prestazioni sono esogene rispetto all'autonomia degli enti locali (casi per i quali lo Stato fissa i Lep)	
		sì	*no*
Funzioni con prestazioni finali misurabili	*sì*	Stima di una funzione di costo unitario di produzione => fabbisogni standard come prodotto tra livelli delle prestazioni e costo unitario stimato Controllo macrofinanziario attraverso la fissazione dei lep	Stima di una funzione di spesa => fabbisogni standard come coefficienti di riparto di un fondo determinato esogenamente Gli indicatori di prestazioni non entrano nella stima ma possono essere utilizzati per la valutazione dell'efficienza degli enti
	no	Stima di una funzione di spesa => fabbisogni standard come coefficienti di riparto di un fondo determinato esogenamente Gli indicatori di prestazioni non entrano nella stima ma possono essere utilizzati per la valutazione dell'efficienza degli enti	

Roma, 11 luglio 2012


MEF
Ministero dell'Economia e delle Finanze
Commissione tecnica paritetica
per l'attuazione del federalismo fiscale
COPAFF
Determinazione dei fabbisogni standard sotto un vincolo di invarianza di risorse
Il complesso delle maggiori entrate devolute e dei fondi perequativi determinati sulla base dei fabbisogni standard non può eccedere l'entità dei trasferimenti soppressi
⇒ il complesso dei fabbisogni standard relativi alle sei funzioni fondamentali di Comuni e Province non può eccedere il totale della spesa storica dei corrispondenti comparti salvo che non si pervenga ad una "nuova determinazione dei livelli essenziali in virtù della legge statale"
Roma, 11 luglio 2012

Ministero dell'Economia e delle Finanze

Commissione tecnica paritetica
per l'attuazione del federalismo fiscale
COPAFF

Differenti modalità di controllo finanziario per assicurare il vincolo di invarianza di risorse

- per le funzioni in cui la stima dei fabbisogni standard si risolve in un **meccanismo di riparto** di un fondo complessivo determinato esternamente rispetto al meccanismo dei fabbisogni, lo strumento di controllo finanziario è la **decisione sulla dimensione finanziaria del fondo**
- per le funzioni in cui la stima dei fabbisogni standard si realizza attraverso **la valorizzazione a costi unitari standard (efficienti)** di **livelli di prestazioni** misurabili e determinati al di fuori dell'autonomia decisionale degli enti locali, lo strumento di controllo finanziario è la **decisione sulle prestazioni da fornire** (la fissazione dei livelli essenziali delle prestazioni)

Roma, 11 luglio 2012

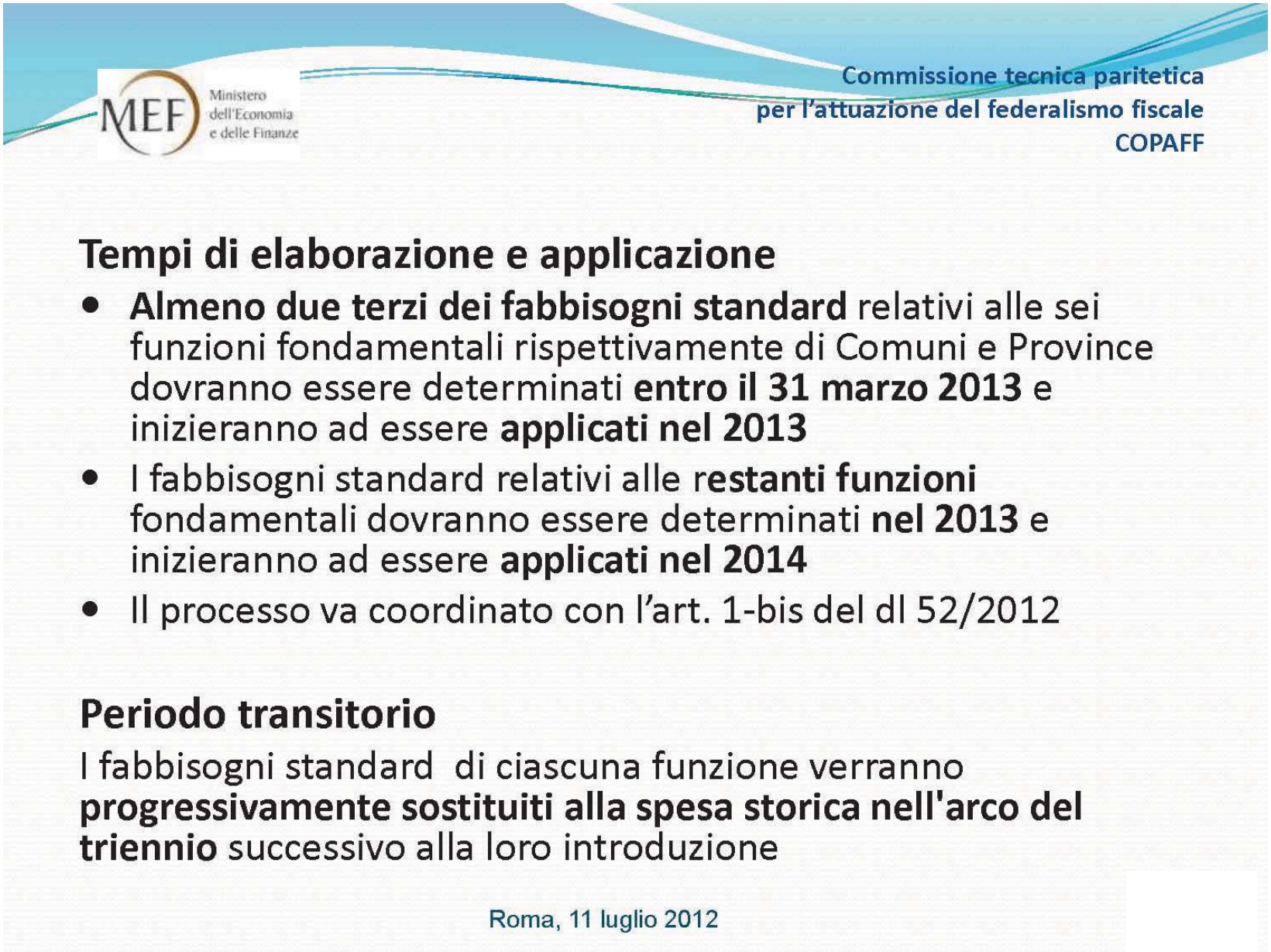
Ministero dell'Economia e delle Finanze

Commissione tecnica paritetica
per l'attuazione del federalismo fiscale
COPAFF

Incentivi all'efficienza nella gestione delle risorse

- Fermo restando il rispetto degli obiettivi di servizio e di erogazione dei Lep, la **differenza positiva eventualmente realizzata** fra il fabbisogno standard e la spesa effettiva è **acquisita dal bilancio** dell'ente locale medesimo
- I trasferimenti perequativi che deriveranno dall'applicazione dei fabbisogni standard sono attribuiti **senza vincoli di destinazione** $\Rightarrow$ i fabbisogni standard costituiscono meri **elementi "contabili"** per guidare l'allocazione delle risorse finanziarie ma non vincolano gli enti locali nell'utilizzo delle corrispondenti risorse

Roma, 11 luglio 2012


MEF
Ministero dell'Economia e delle Finanze
Commissione tecnica paritetica
per l'attuazione del federalismo fiscale
COPAFF
Tempi di elaborazione e applicazione
• Almeno due terzi dei fabbisogni standard relativi alle sei funzioni fondamentali rispettivamente di Comuni e Province dovranno essere determinati entro il 31 marzo 2013 e inizieranno ad essere applicati nel 2013
• I fabbisogni standard relativi alle restanti funzioni fondamentali dovranno essere determinati nel 2013 e inizieranno ad essere applicati nel 2014
• Il processo va coordinato con l'art. 1-bis del dl 52/2012
Periodo transitorio
I fabbisogni standard di ciascuna funzione verranno progressivamente sostituiti alla spesa storica nell'arco del triennio successivo alla loro introduzione
Roma, 11 luglio 2012

Ministero dell'Economia e delle Finanze

Commissione tecnica paritetica
per l'attuazione del federalismo fiscale
COPAFF

Revisione periodica

I fabbisogni standard sono sottoposti a **monitoraggio** e **rideterminati**, non oltre il terzo anno successivo alla loro precedente adozione

Roma, 11 luglio 2012

Ministero dell'Economia e delle Finanze

Commissione tecnica paritetica
per l'attuazione del federalismo fiscale
COPAFF

Fabbisogni standard come criteri per ripartire tra enti la riduzione delle risorse statali alle autonomie territoriali

Decreto legge sulla spending review:
consumi intermedi => criterio parziale

Meglio far riferimento a **indicatori più completi** collegati ai **principi perequativi** previsti dalla riforma del federalismo fiscale:

1. fabbisogni standard per le funzioni progressivamente stimate + spesa storica per le funzioni ancora da stimare
2. capacità fiscale

Roma, 11 luglio 2012

Ministero dell'Economia e delle Finanze

Commissione tecnica paritetica
per l'attuazione del federalismo fiscale
COPAFF

Confronto tra criteri di riparto dei tagli dei trasferimenti tra enti: un esempio numerico

situazione iniziale

	comune 1	comune 2	totale
tributi	80	40	120
trasferimenti	20	60	80
fabbisogni/spesa storica	100	100	200

tagli proporzionali a trasferimenti iniziali

	comune 1	comune 2	totale
tributi	80	40	120
trasferimenti	15	45	60
fabbisogni/spesa storica	95	85	180

tagli proporzionali a fabbisogni iniziali

	comune 1	comune 2	totale
tributi	80	40	120
trasferimenti	10	50	60
fabbisogni/spesa storica	90	90	180

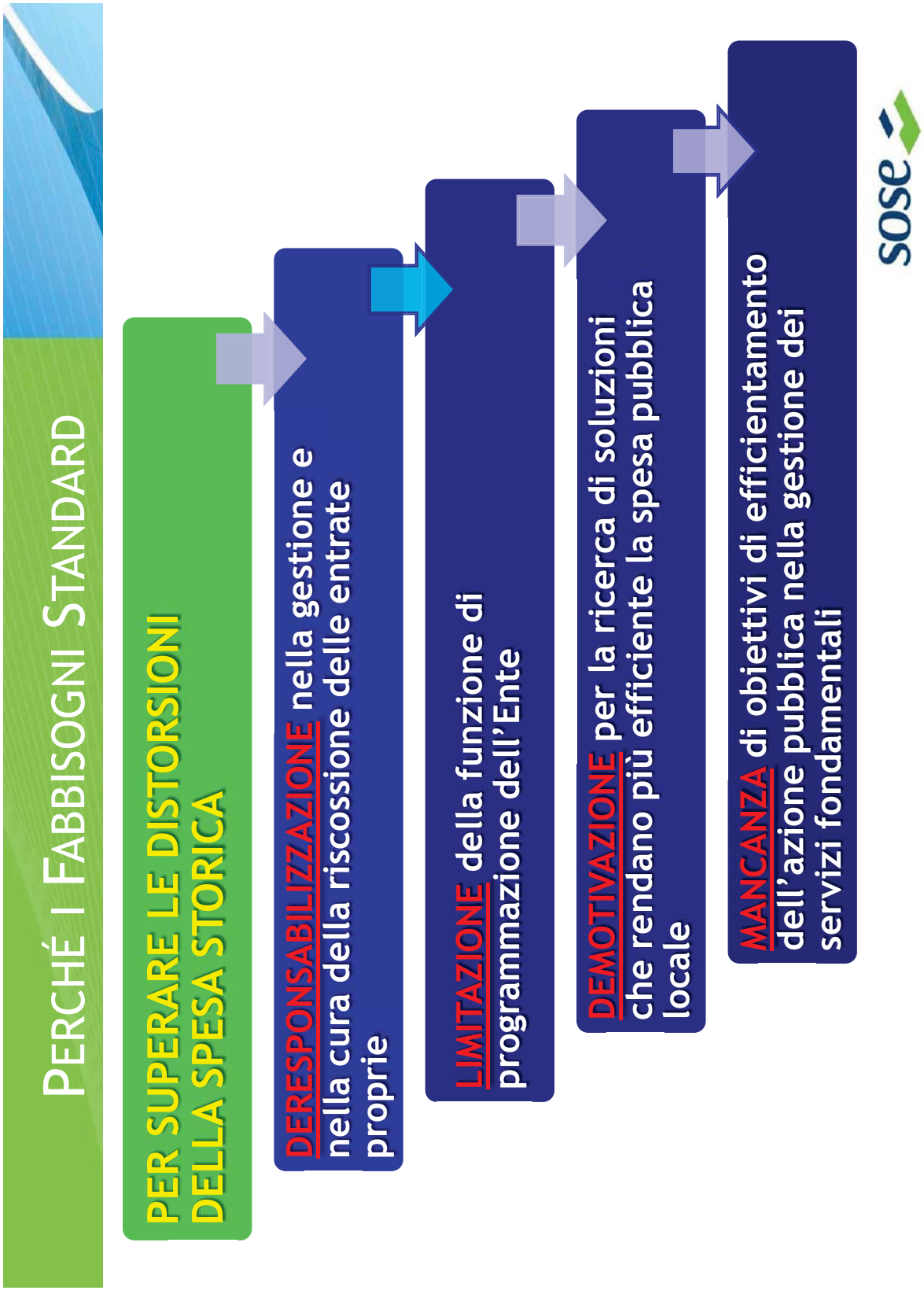
tagli inversamente proporzionali a capacità fiscali

	comune 1	comune 2	totale
tributi	80	40	120
trasferimenti	7	53	60
fabbisogni/spesa storica	87	93	180

Roma, 11 luglio 2012

ALLEGATO 2


sose
I Fabbisogni Standard
per le funzioni fondamentali
dei Comuni e delle Province
Roma, 11 luglio 2012


PERCHÉ I FABBISOGNI STANDARD
PER SUPERARE LE DISTORSIONI DELLA SPESA STORICA
DERESPONSABILIZZAZIONE nella gestione e nella cura della riscossione delle entrate proprie
LIMITAZIONE della funzione di programmazione dell'Ente
DEMOTIVAZIONE per la ricerca di soluzioni che rendano più efficiente la spesa pubblica locale
MANCANZA di obiettivi di efficientamento dell'azione pubblica nella gestione dei servizi fondamentali
sose

VERSO I FABBISOGNI STANDARD

OBIETTIVI

Costruire un sistema di modelli per la determinazione dei fabbisogni standard

Individuare i livelli quantitativi delle prestazioni, determinati sulla base di un sistema di indicatori in relazione a ciascuna funzione fondamentale e ai relativi servizi

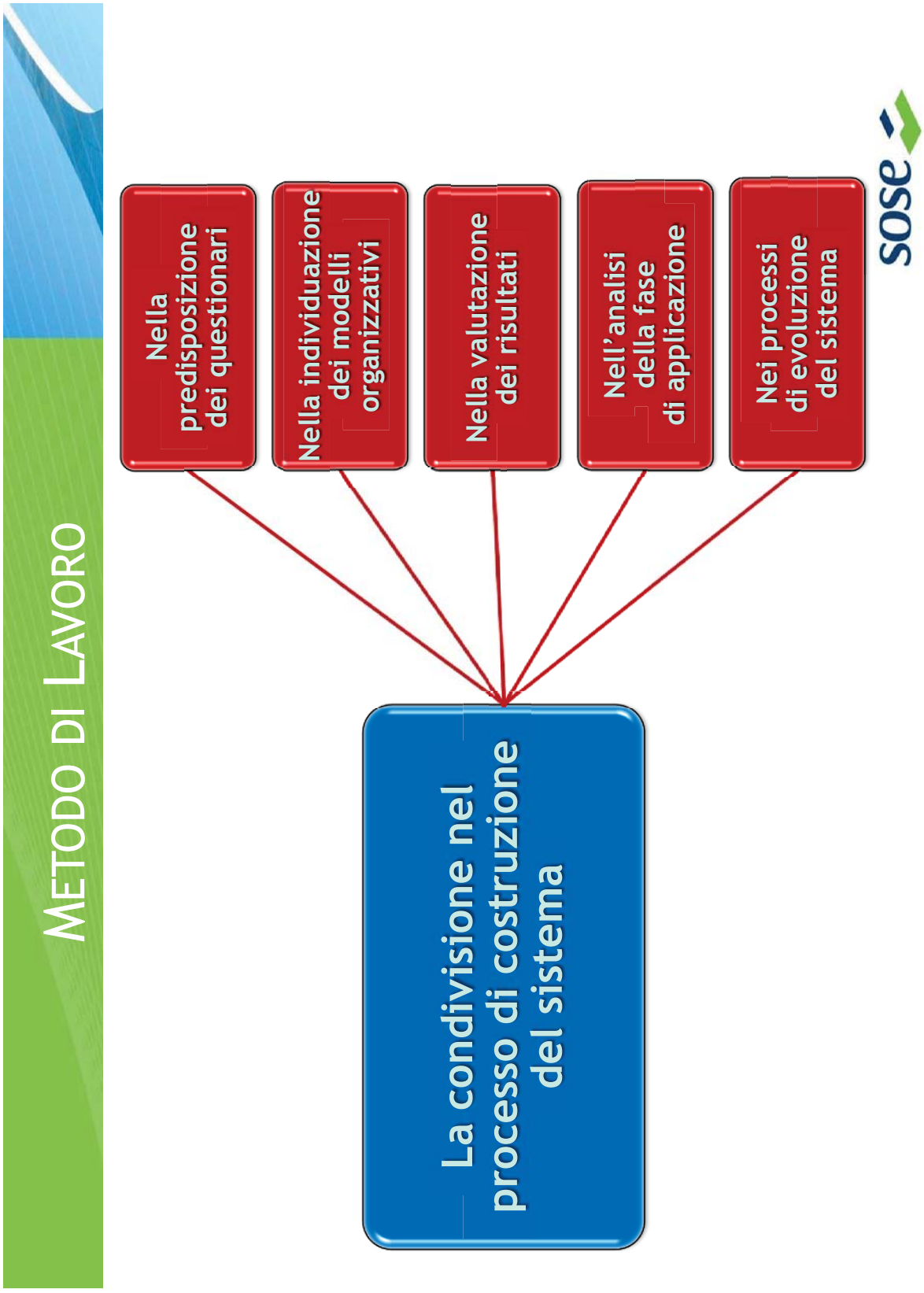
REQUISITI

- Trasparenza
- Riconoscibilità
- Persuasività

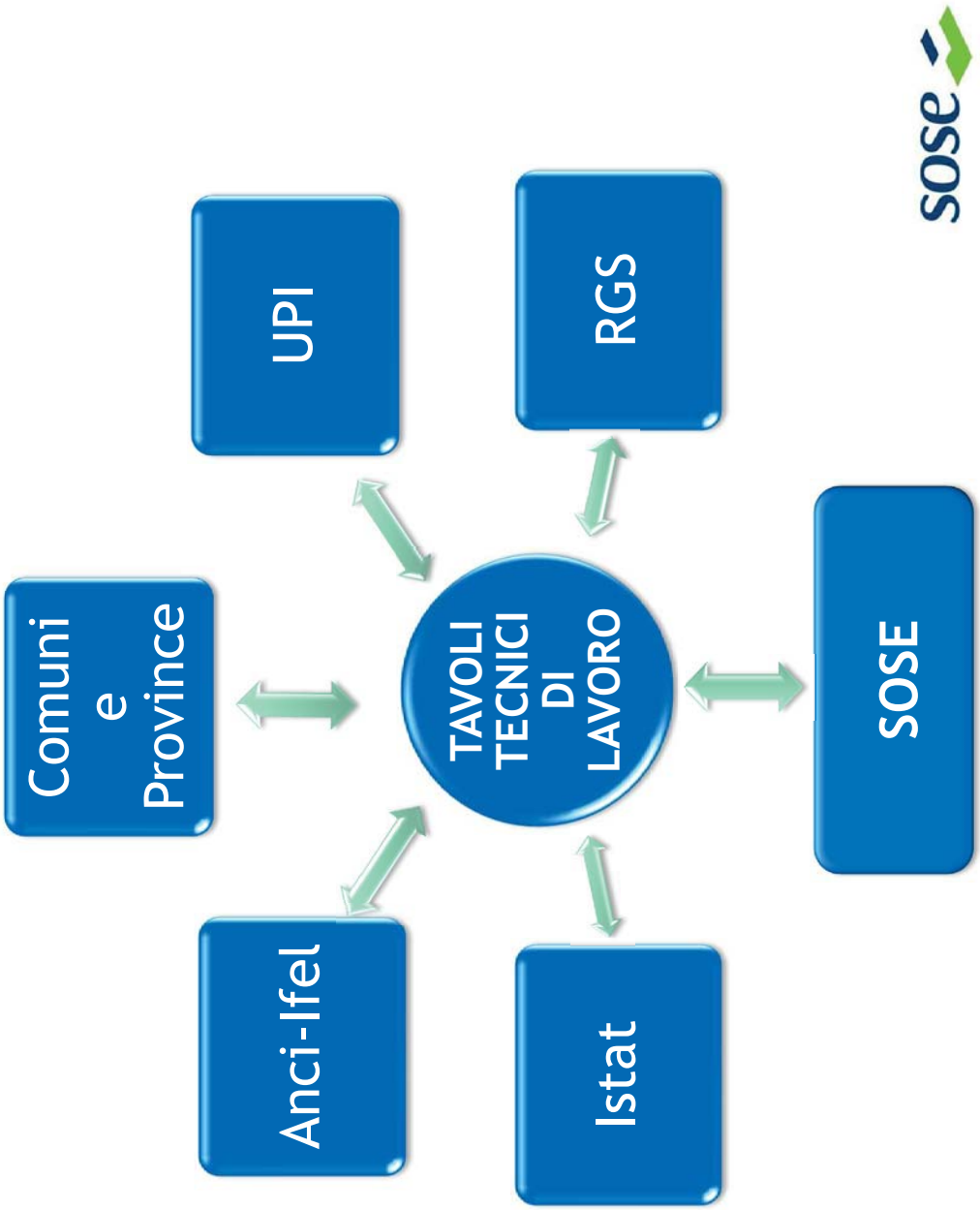
IN UN CONTESTO DI COMPLIANCE

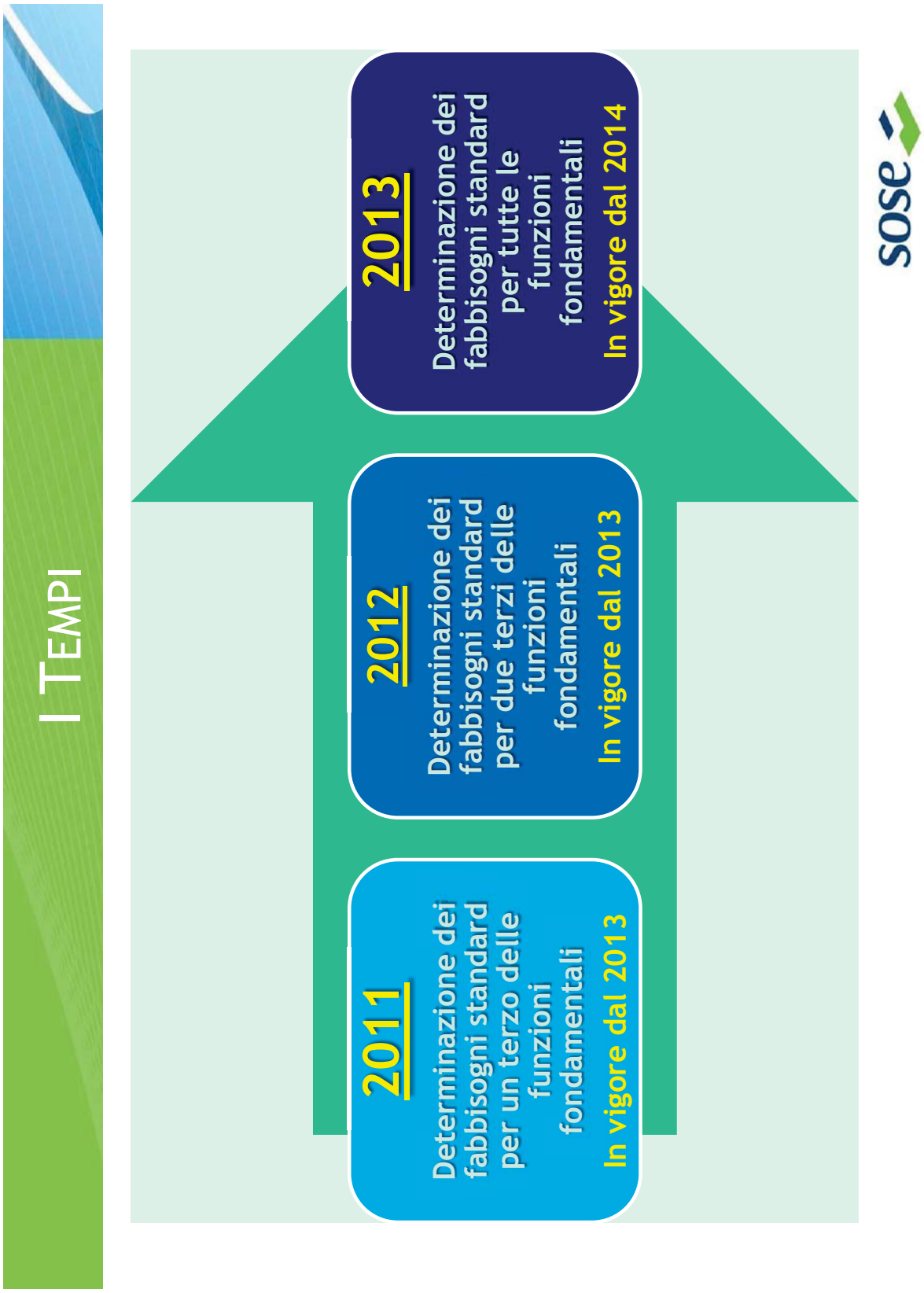
Consentire un graduale e virtuoso processo di miglioramento dell'efficienza dei servizi dell'Ente Locale

sose

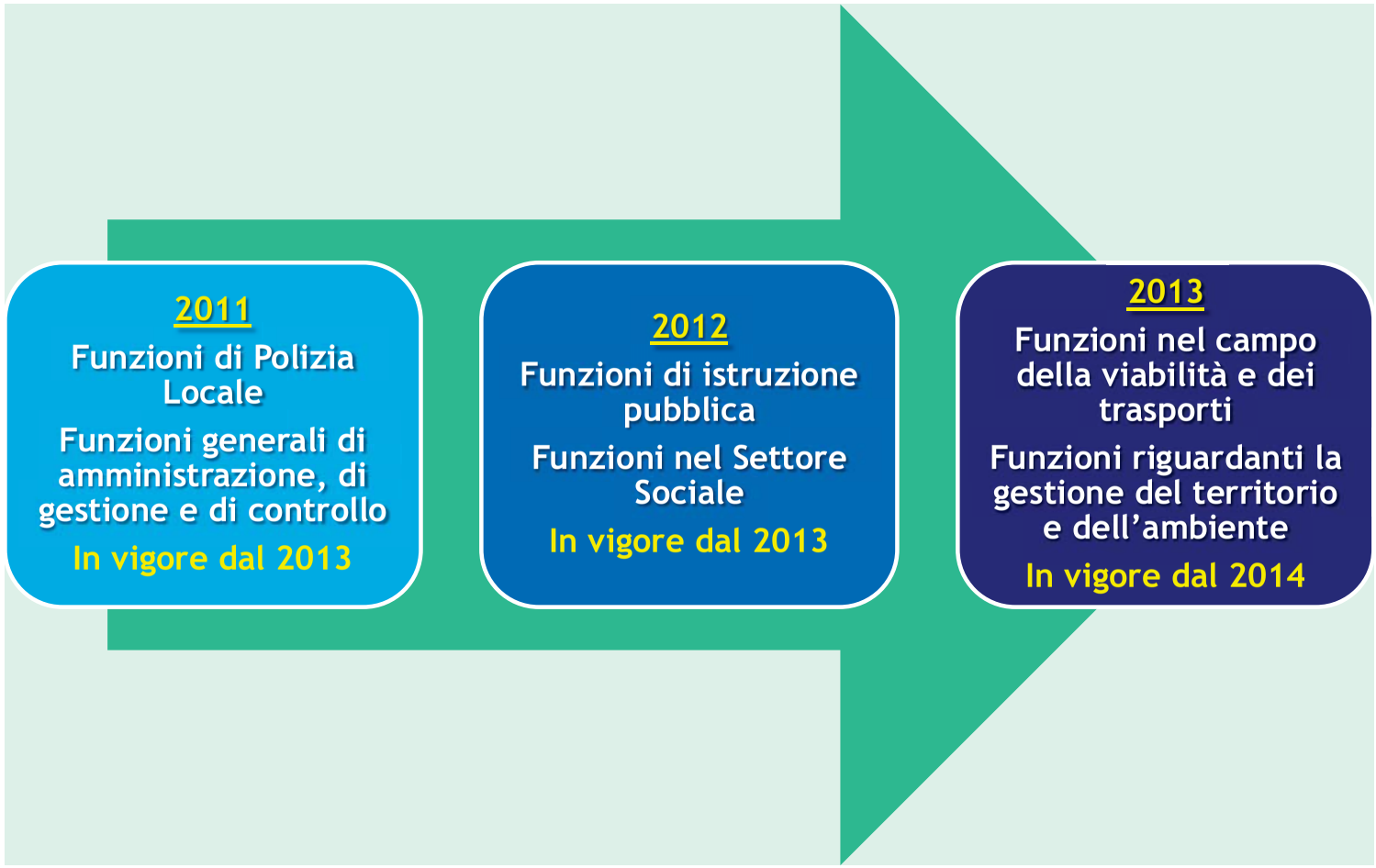

METODO DI LAVORO
sose
Nella predisposizione dei questionari
Nella individuazione dei modelli organizzativi
Nella valutazione dei risultati
Nell'analisi della fase di applicazione
Nei processi di evoluzione del sistema
La condivisione nel processo di costruzione del sistema

I LUOGHI E GLI ATTORI




I TEMPI
2011
Determinazione dei fabbisogni standard per un terzo delle funzioni fondamentali
In vigore dal 2013
2012
Determinazione dei fabbisogni standard per due terzi delle funzioni fondamentali
In vigore dal 2013
2013
Determinazione dei fabbisogni standard per tutte le funzioni fondamentali
In vigore dal 2014
sose

LE FUNZIONI FONDAMENTALI DEI COMUNI



sose

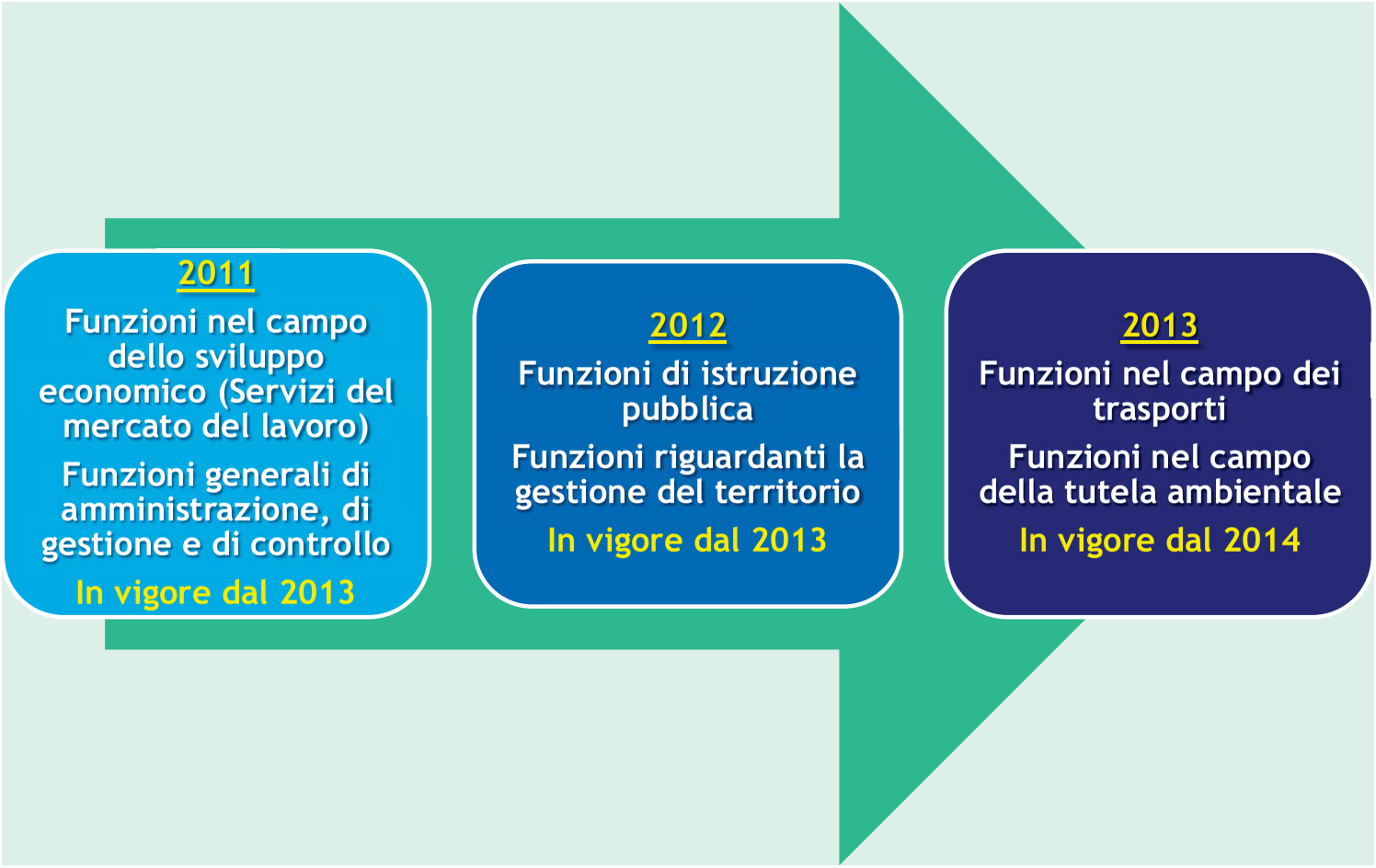
Il contesto internazionale e legislativo di riferimento

Le funzioni fondamentali dei Comuni (Regioni a statuto ordinario)

SPESE CORRENTI 2009	Ammontare (Euro)	%
Funzioni Generali di Amministrazione, di Gestione e di controllo (solo 70%)	8.812.634.405	27.20%
Funzioni di Polizia Locale	2.548.869.385	7.87%
Funzioni di Istruzione Pubblica	5.998.980.097	18.52%
Funzioni nel campo della Viabilità e dei Trasporti	3.681.730.056	11.36%
Funzioni riguardanti la gestione del Territorio e dell'Ambiente	6.243.628.968	19.27%
Funzioni del settore Sociale	5.109.574.019	15.77%
Totale Funzioni fondamentali	**32.395.416.930**	**100.00%**

sose

LE FUNZIONI FONDAMENTALI DELLE PROVINCE



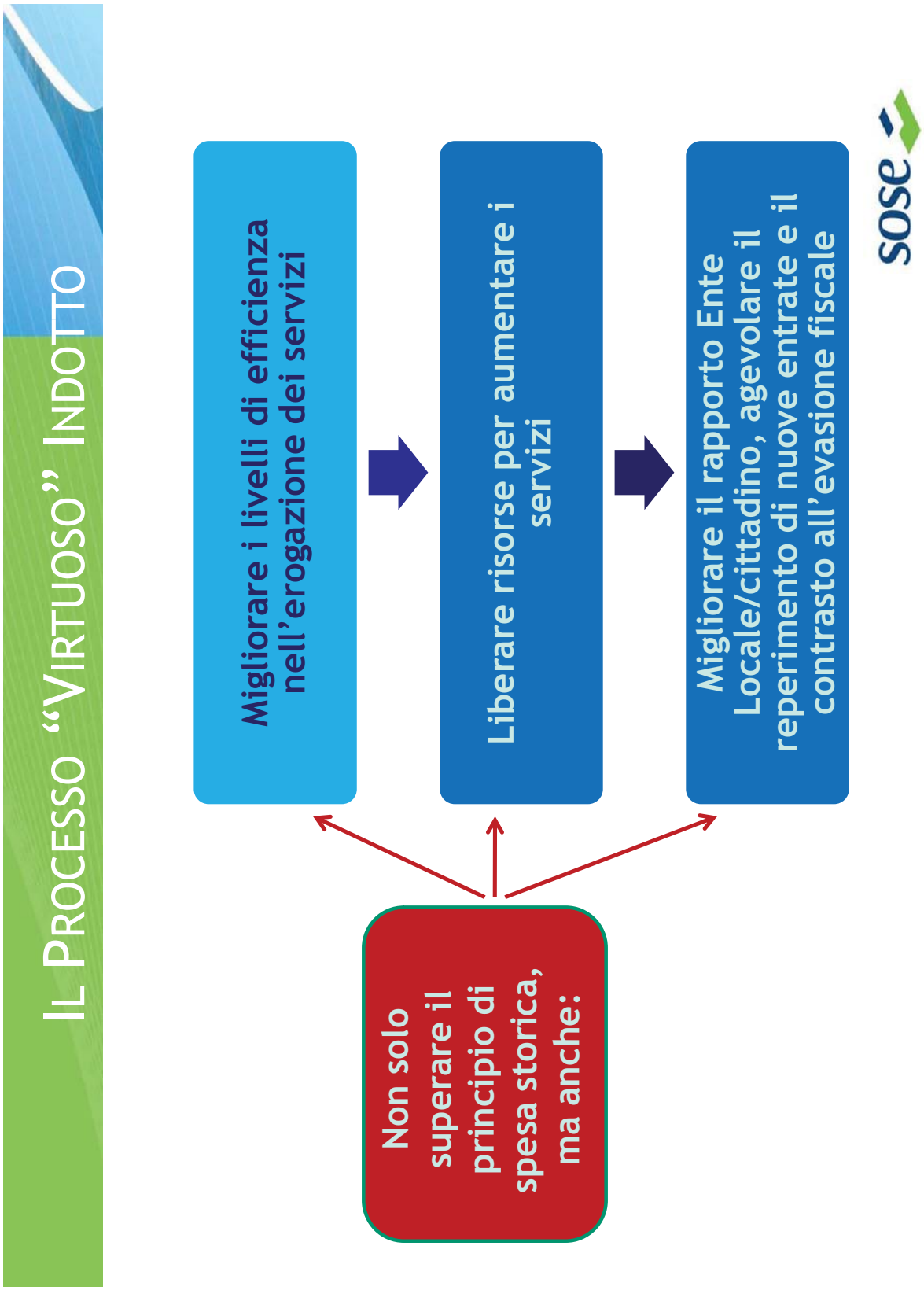
sose

Il contesto internazionale e legislativo di riferimento

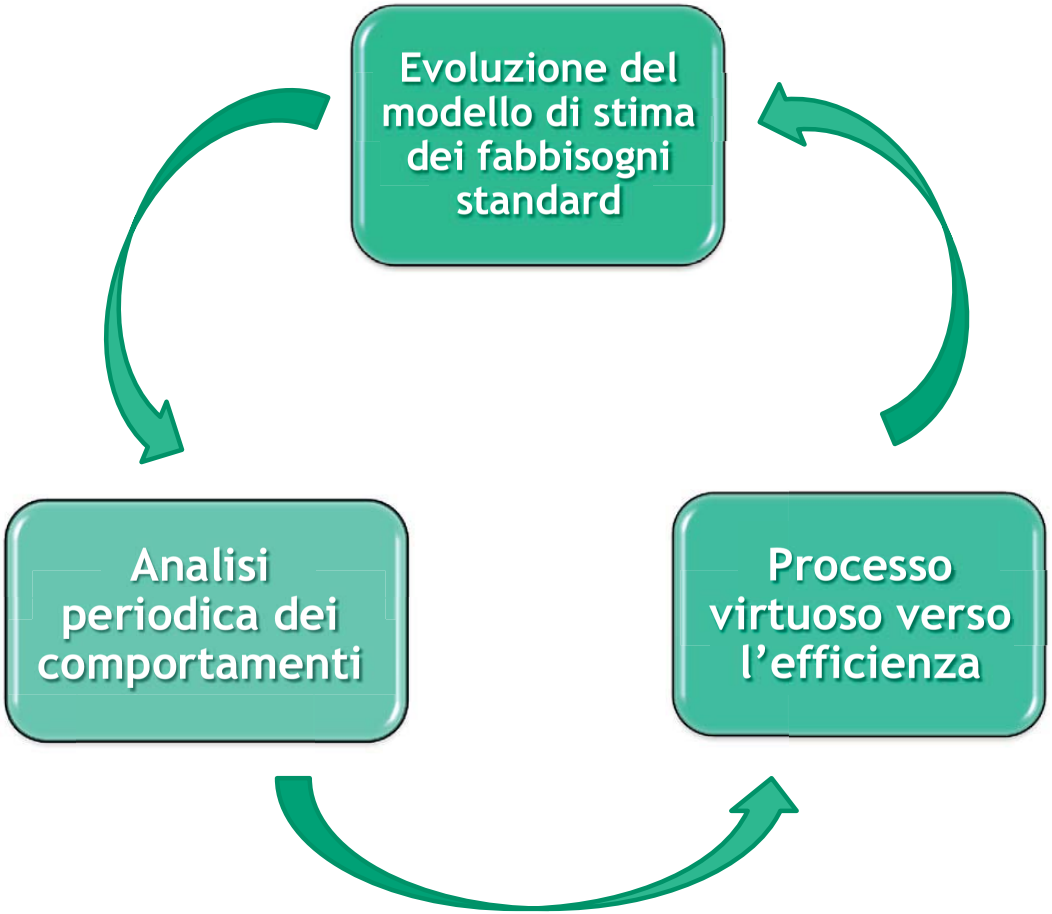
Le funzioni fondamentali delle province (Regioni a statuto ordinario)

SPESE CORRENTI 2009	Ammontare (Euro)	%
Funzioni Generali di Amministrazione, di Gestione e di controllo (solo 70%)	1.390.198.755	22.89%
Funzioni di istruzione pubblica	1.482.639.780	24.41%
Funzioni nel campo dei trasporti	1.300.990.697	21.42%
Funzioni riguardanti la gestione del territorio	712.995.906	11.74%
Funzioni nel campo della tutela ambientale	489.417.278	8.06%
Funzioni nel campo dello sviluppo economico (Servizi del Mercato del Lavoro)	697.706.537	11.49%
Totale Funzioni fondamentali	**6.073.948.953**	**100.00%**

sose


IL PROCESSO "VIRTUOSO" INDOTTO
Migliorare i livelli di efficienza nell'erogazione dei servizi
Liberare risorse per aumentare i servizi
Migliorare il rapporto Ente Locale/cittadino, agevolare il reperimento di nuove entrate e il contrasto all'evasione fiscale
Non solo superare il principio di spesa storica, ma anche:
sose

IL MONITORAGGIO



sose

I Primi Questionari Inviati nel 2011

Comuni

- Funzioni di Polizia Locale
- Ha risposto il 100% dei Comuni.

Comuni

- Funzioni generali di gestione, amministrazione e controllo
- Ha risposto il 99,9% dei Comuni (soltanto 4 comuni non hanno chiuso il questionario).

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

sose

I Primi Questionari Inviati nel 2011

Province

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

Province

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

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

sose

I QUESTIONARI INVIATI NEL 2012 - II° LOTTO

Comuni

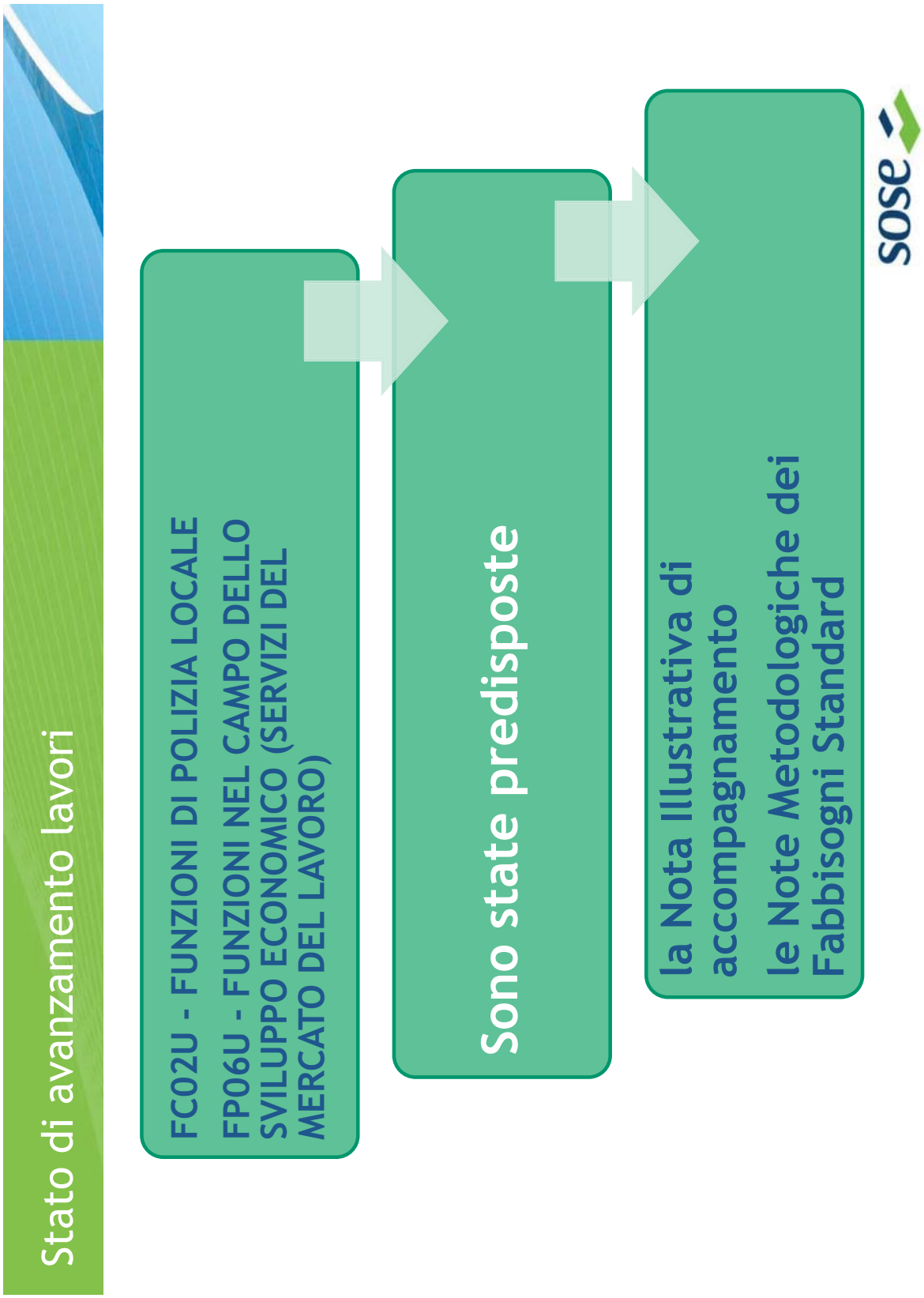
- Questionario FC03U - Funzioni di Istruzione pubblica (percentuale di questionari compilati e chiusi 96,9%)
- Questionario FC06U - Funzioni nel Settore Sociale (percentuale di questionari compilati e chiusi 53,8%)

Province

- Questionario FP02U - Funzioni di Istruzione pubblica (percentuale di questionari compilati e chiusi 98,8%)
- Questionario FP04U - Funzioni riguardanti la Gestione del Territorio (percentuale di questionari compilati e chiusi 98,8%)

Stato di compilazione dei questionari al 10 luglio 2012

sose


Stato di avanzamento lavori
FC02U - FUNZIONI DI POLIZIA LOCALE
FP06U - FUNZIONI NEL CAMPO DELLO SVILUPPO ECONOMICO (SERVIZI DEL MERCATO DEL LAVORO)
Sono state predisposte
la Nota Illustrativa di accompagnamento
le Note Metodologiche dei Fabbisogni Standard
sose

Stato di avanzamento lavori

FP01U - FUNZIONI GENERALI DI AMMINISTRAZIONE, DI GESTIONE E DI CONTROLLO

FC01A - SERVIZIO DI GESTIONE ENTRATE TRIBUTARIE E SERVIZI FISCALI

FC01B - SERVIZIO DI UFFICIO TECNICO

FC01C - SERVIZI DI ANAGRAFE, STATO CIVILE, ELETTORALE, LEVA E SERVIZIO STATISTICO

FC01D - ALTRI SERVIZI GENERALI

Sono in corso di lavorazione

le Note Metodologiche dei Fabbisogni Standard

sose

Questionari in fase di compilazione - Comuni

FUNZIONI DI ISTRUZIONE PUBBLICA

•Acquisizione dati tramite il questionario FC03U

Ente Locale	Totale	Non aperti		In corso di compilazione		Compilati e Chiusi	
	Numero	Numero	%	Numero	%	Numero	%
Comuni	6.702	69	1,0%	144	2,1%	6.493	96,9%
Unioni di Comuni	283	102	36,0%	11	3,9%	170	60,1%

FUNZIONI NEL SETTORE SOCIALE

•Acquisizione dati tramite il questionario FC06U

Ente Locale	Totale	Non aperti		In corso di compilazione		Compilati e Chiusi	
	Numero	Numero	%	Numero	%	Numero	%
Comuni	6.702	865	12,9%	2.231	33,3%	3.606	53,8%
Unioni di Comuni	283	137	48,4%	25	8,8%	121	42,8%

Stato di compilazione dei questionari al 10 luglio 2012

sose

Questionari in fase di compilazione - Province

FUNZIONI DI ISTRUZIONE PUBBLICA

•Acquisizione dati tramite il questionario FP02U

Ente Locale	Totale	Non aperti		In corso di compilazione		Compilati e Chiusi	
	Numero	Numero	%	Numero	%	Numero	%
Province	86	1	1,2%	0	0,0%	85	98,8%

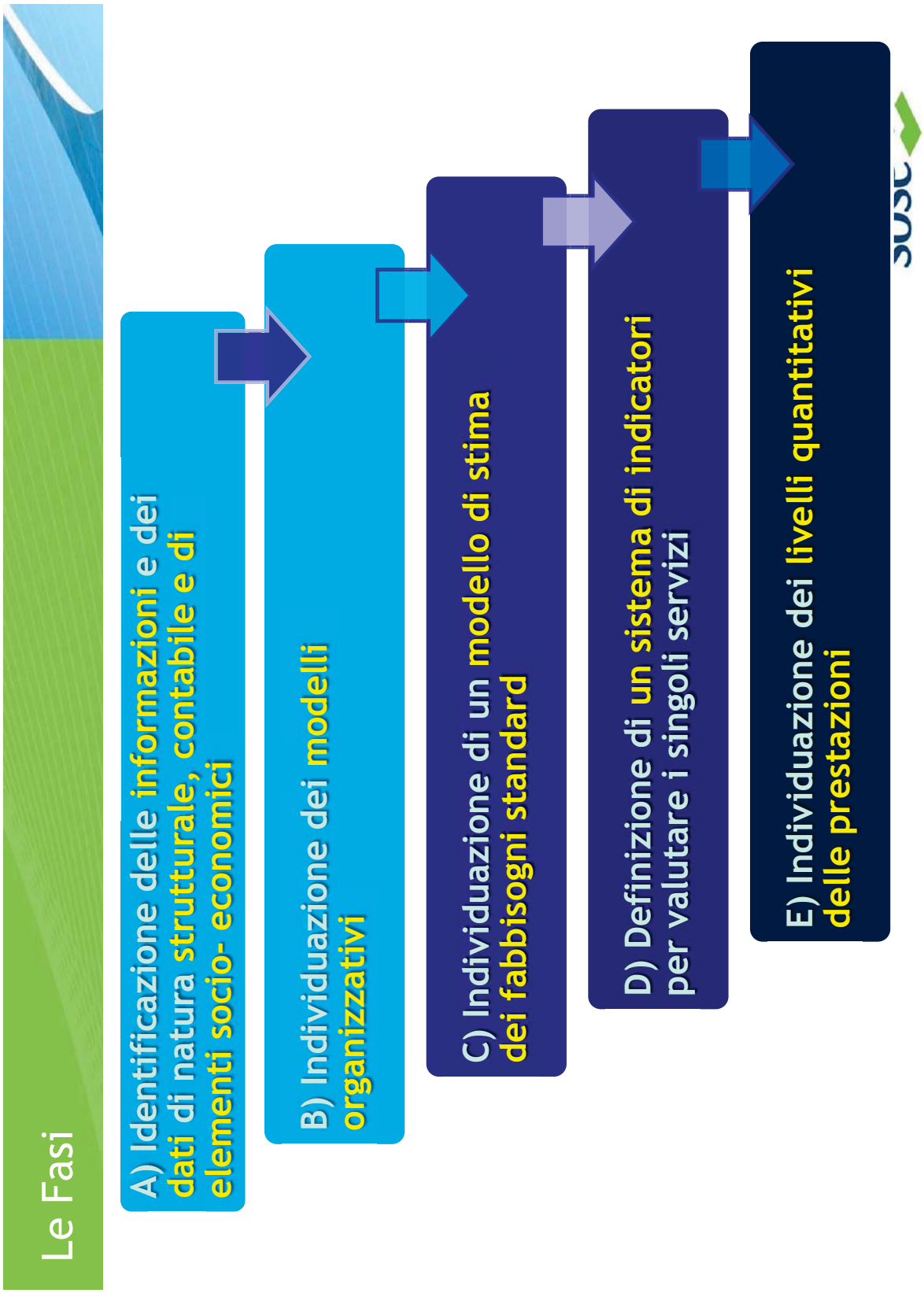
FUNZIONI RIGUARDANTI LA GESTIONE DEL TERRITORIO

•Acquisizione dati tramite il questionario FP04U

Ente Locale	Totale	Non aperti		In corso di compilazione		Compilati e Chiusi	
	Numero	Numero	%	Numero	%	Numero	%
Province	86	0	0,0%	1	1,2%	85	98,8%

Stato di compilazione dei questionari al 10 luglio 2012

sose


Le Fasi
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

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:

FP06U – Funzioni nel campo dello sviluppo economico – Servizi del Mercato del Lavoro;

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

Questionari SOSE/IFEL:

FC02U – Funzioni di Polizia Locale;

FC01A, FC01B, FC01C e FC01D – Funzioni generali di amministrazione, di gestione e di controllo.

sose

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)

sose

Determinazione dei Fabbisogni Standard

La costruzione della Banca dati



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

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

sose

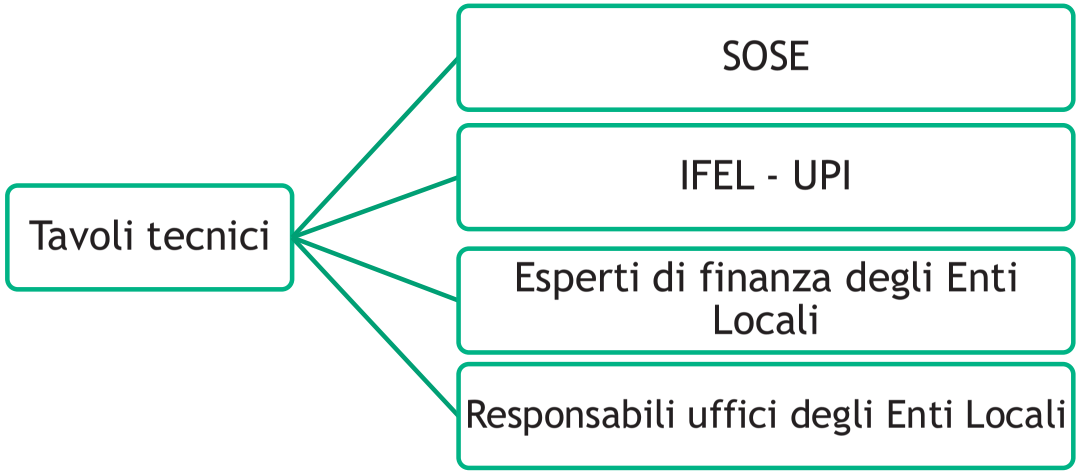
Determinazione dei Fabbisogni Standard

La costruzione della Banca dati



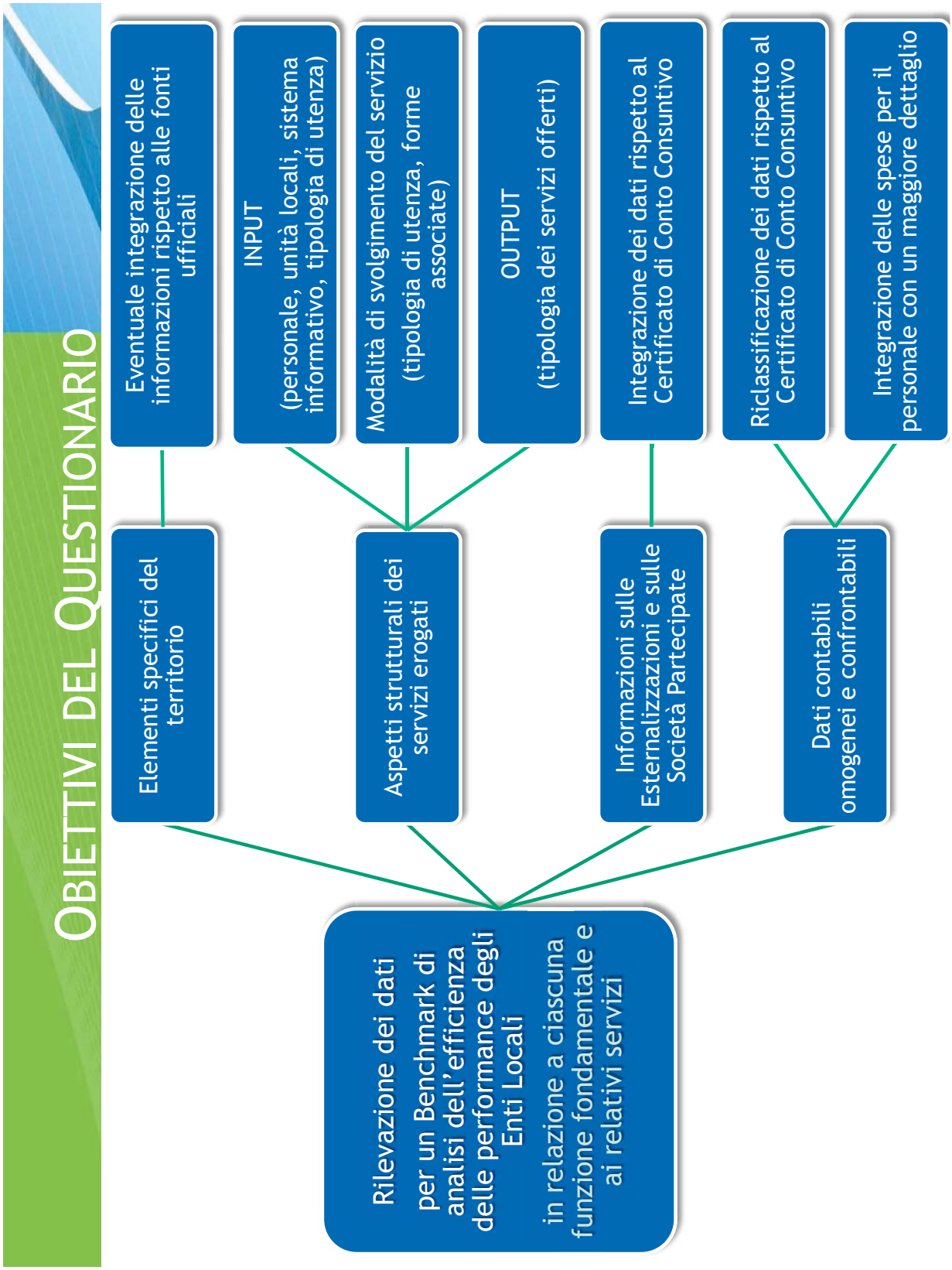
Questionari SOSE/IFEL-UPI:

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



Mappare le caratteristiche dei servizi svolti

sose


OBIETTIVI DEL QUESTIONARIO
Eventuale integrazione delle informazioni rispetto alle fonti ufficiali
INPUT (personale, unità locali, sistema informativo, tipologia di utenza)
Modalità di svolgimento del servizio (tipologia di utenza, forme associate)
OUTPUT (tipologia dei servizi offerti)
Integrazione dei dati rispetto al Certificato di Conto Consuntivo
Riclassificazione dei dati rispetto al Certificato di Conto Consuntivo
Integrazione delle spese per il personale con un maggiore dettaglio
Elementi specifici del territorio
Aspetti strutturali dei servizi erogati
Informazioni sulle Esternalizzazioni e sulle Società Partecipate
Dati contabili omogenei e confrontabili
Rilevazione dei dati per un Benchmark di analisi dell'efficienza delle performance degli Enti Locali in relazione a ciascuna funzione fondamentale e ai relativi servizi

STRUTTURA DEL QUESTIONARIO SULLA POLIZIA LOCALE

Aspetti strutturali dei servizi erogati

- QUADRO A — Elementi specifici del territorio
- QUADRO E — Le unità locali utilizzate
- QUADRO F — Dotazioni strumentali
- QUADRO D — Il personale impiegato
- QUADRI L/M — La tipologia dei servizi offerti
- QUADRO N — Le forme associate

Dati contabili

- QUADRO R — Le entrate
- QUADRO T — Le spese per il personale
- QUADRO S — Le altre spese

sose

STRUTTURA DEL QUESTIONARIO SUL MERCATO DEL LAVORO

Aspetti strutturali dei servizi erogati

- QUADRO D — Il personale impiegato
- QUADRO E — Le unità locali utilizzate
- QUADRO F — Il sistema informativo
- QUADRI G/H — La tipologia di utenza
- QUADRI L/M — La tipologia dei servizi offerti
- QUADRO O — Le forme associate

Dati contabili

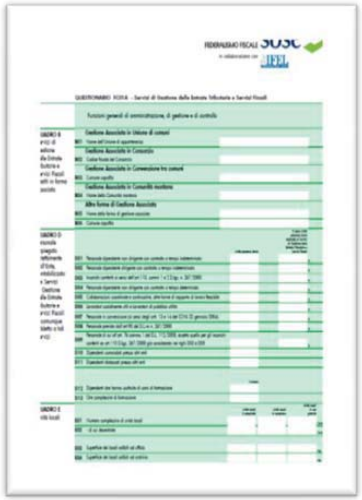
- QUADRO N — Esternalizzazioni e società partecipate
- QUADRO T — Le spese per il personale
- QUADRO R — Le entrate
- QUADRO S — Le altre spese

sose

Determinazione dei Fabbisogni Standard

Sintesi del flusso informativo

Questionari



Portale dei Fabbisogni standard



Enti interessati:

83 Province

6.702 Comuni

291 Unioni di Comuni

Controllo qualità del dato

FP06U - correzione di 39 anomalie (20 Province)
FC02U - correzione di 950 anomalie (760 Enti)
relative a gravi incoerenze riscontrate nei dati

Fonte dati ufficiali

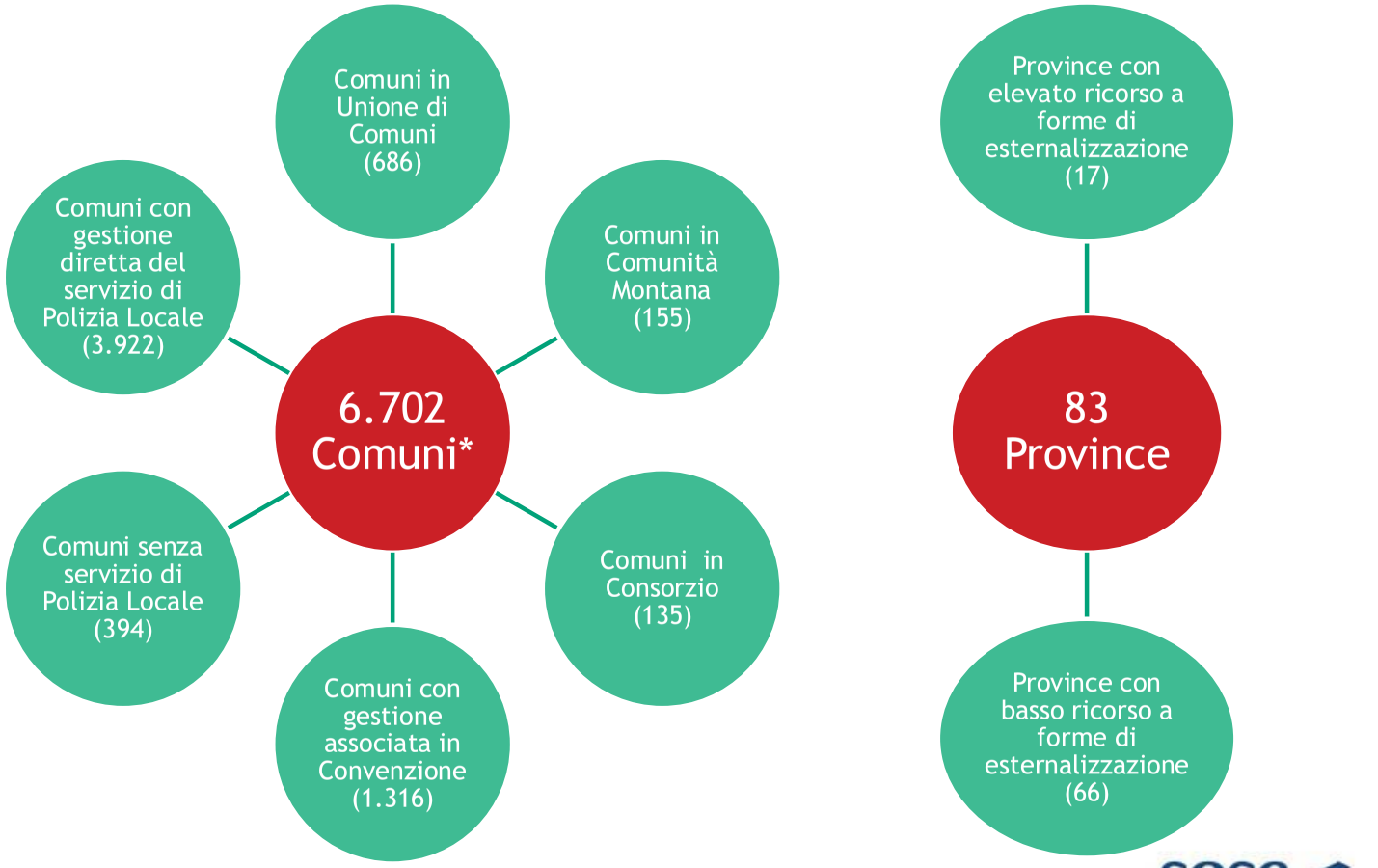
Certificati di Conto Consuntivo



sose

Determinazione dei Fabbisogni Standard

Individuazione dei Modelli Organizzativi



(*) 66 Comuni non hanno presentato il Certificato di Conto Consuntivo,

28 Comuni scartati per qualità dei dati

Determinazione dei Fabbisogni Standard

Definizione della variabile dipendente

Spesa corrente per la determinazione dei Fabbisogni Standard

Anno 2009

Prima fase:

Aggregazione degli Interventi del CCC (Personale, Acquisto di beni di consumo e/o di materie prime, Prestazioni di servizi, Utilizzo di beni di terzi, Trasferimenti, Imposte e tasse) 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

sose

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

sose

Determinazione dei Fabbisogni Standard

Definizione della Funzione dei Fabbisogni Standard

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

$$y_i = \alpha + \beta' X_i + \gamma' W_i + \delta' Z_i + \varepsilon_i$$

Spesa corrente procapite

Componente stocastica

Variabili che possono spiegare i differenziali di costo relativi ai modelli organizzativi e che non vengono considerate in fase applicativa

-Variabili di contesto relativi alla domanda
- Variabili di contesto relative all'offerta e alla tipologia di servizio
- Prezzi dei fattori produttivi
- Fattori esogeni di carico

Variabili Obiettivo: che, in fase di applicazione del modello, vengono sostituite con valori obiettivo in modo da evitare distorsioni

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**

sose

Determinazione dei Fabbisogni Standard

FC02U - Funzioni di Polizia Locale

Nell'ambito della Funzione Fabbisogni Standard sono risultate significative:

Variabili X_i

$R^2 = 0,3726$

	INTERCETTA	16,526182	***
Contesto	Estensione delle aree pedonali permanenti (mq)	2,4863961	***
	Mercati (n° giornate annue)	109,44092	***
	Aree di sosta a pagamento (n°)	107,92479	***
	Somma di Iscrizioni anagrafiche (n°)	94,037857	***
	Numero di veicoli per superficie urbana (km^2)	0,0018966	***
	Presenze turistiche in alberghi e strutture complementari (n°)	0,1096886	***
	Presenze in seconde case (n°)	0,054369	***
	Scuole (n°)	1.721,97	***
	Tempo medio di percorrenza dei pendolari interni al Comune di residenza (politomica 1=basso, 8 = alto)	3,3941175	***
	Visitatori musei (n°)	0,2682305	**
	Lunghezza delle strade del Comune (km)	166,05348	***
	Pendolari giornalieri entranti al netto dei pendolari uscenti (n°)	0,0002492	***
	Incidenti stradali (n°)	510,09721	**
	Addetti - Manifestazioni, servizi di alloggio e ristorazione (n°)	80,045249	***
	Comune litoraneo (binaria 1=Si, 0=No)	9,0425067	***

*** P-value < 0,001

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

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

sose

Determinazione dei Fabbisogni Standard

FC02U - Funzioni di Polizia Locale

Variabili X_i

Prezzi	Livello affitto OMI 2009 (€ al mq. mensili) - scostamento dalla media	3,2484506	***
	Spesa per l'uso del veicolo (assicurazioni e carburanti) - scostamento dalla media	1,6190111	***
Tipologia del servizio	Personale che svolge il servizio di polizia armato (%)	0,0196944	**
	Giornate nell'anno con servizio notturno di polizia municipale (n°)	0,024548	***
Fattori esogeni di carico	Querele e denunce ricevute (n°)	330,62252	**
	Arresti, Comunicazioni notizie di reato, Sequestri penali, TSO eseguiti (n°)	979,48358	***

Variabili Z_i

Modello	Comuni con gestione associata in Unione di Comuni (binaria 1=Si, 0=No)	-3,039018	*
Organizzativo	Comuni con gestione associata in Comunità montana (binaria 1=Si, 0=No)	-6,750292	**
	Comuni con gestione associata in Consorzio (binaria 1=Si, 0=No)	6,4151753	**
	Comuni con gestione associata in Convenzione tra Comuni o con altre forme (binaria 1=Si, 0=No)	-2,217268	**

Variabili W_i

Prezzo	Spesa del Personale per addetto - scostamento dalla media	19,01003706	***

sose

Determinazione dei Fabbisogni Standard

FP06U - Servizi del Mercato del Lavoro

Nell'ambito della Funzione Fabbisogni Standard sono risultate significative:

Variabili X_i

$R^2 = 0,2523$

Variabile	Stima OLS	
INTERCETTA	23,96496123	***
CONTESTO **Tasso di disoccupazione (Istat)** PROCAPITE - Differenza dalla media (media = 7,28928778)	1,13843567	**
FATTORI ESOGENI DI CARICO **Accoglienza e prima informazione, DID rilasciate** PROCAPITE - Differenza dalla media (media = 0,05912781 - 93° percentile = 0,0975917156)	160,37418598	**
FATTORI ESOGENI DI CARICO **Servizi di collocamento mirato + Utenti Ammortizzatori in deroga** PROCAPITE - Differenza dalla media (media = 0,00431600)	1.092,8518155	**

*** P-value < 0,001

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

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

sose

Determinazione dei Fabbisogni Standard

FP06U - Servizi del Mercato del Lavoro

Variabili Z_i

I modelli organizzativi non sono risultati significativi

Variabili W_i

Rientrano tra le variabili quelle relative alle Politiche attive ammortizzatori in deroga che se presenti sono finanziate per delega dalle Regioni

sose

Determinazione dei Fabbisogni Standard

FC02U - Funzioni di polizia Locale

Il Fabbisogno è stato calcolato per tutti i **6.702** Comuni

Fabbisogno Standard Teorico (FST) = $\hat{\alpha} + \hat{\beta}'\boldsymbol{X}_i + \hat{\gamma}w_i$

Fabbisogno Standard Obiettivo (FSO) = $\hat{\alpha} + \hat{\beta}'\boldsymbol{X}_i + \hat{\gamma}w^*$

W* = Media nazionale della Spesa del Personale per addetto con riferimento alla classe dimensionale di appartenenza

Il Fabbisogno Standard Teorico è stato calcolato sui dati "consolidati" relativi alle Unioni di Comuni, per essere poi distribuito ai singoli Comuni che appartengono all'Unione in base alla popolazione residente

sose

Determinazione dei Fabbisogni Standard

FP06U - Servizi del Mercato del Lavoro

Il Fabbisogno è stato calcolato per tutte le 83 Province

Fabbisogno Standard Teorico (FST) = $\hat{\alpha} + \hat{\beta}'\boldsymbol{X}_i + \hat{\gamma}w_i$

Fabbisogno Standard Assegnato (FSA) = $\hat{\alpha} + \hat{\beta}'\boldsymbol{X}_i + \hat{\gamma}w^*$

W* = non considera la componente relativa alle Politiche attive ammortizzatori in deroga in quanto finanziate dalle Regioni

Il Fabbisogno Standard Teorico è stato calcolato considerando la componente relativa alle Politiche attive ammortizzatori in deroga.

Il Fabbisogno Standard Assegnato è stato calcolato NON considerando la componente relativa alle Politiche attive ammortizzatori in deroga, in quanto attività delegata e finanziata dalla Regione.

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**

Coefficienti di riparto basati sul Fabbisogno Standard Teorico (FST) per i Comuni =

$$FST_CR_i = \frac{N_i \cdot FST_i}{\sum_i N_i \cdot FST_i}$$

Coefficienti di riparto basati sul Fabbisogno Standard Assegnato (FSA) per le Province=

$$FSA_CR_i = \frac{N_i \cdot FSA_i}{\sum_i N_i \cdot FSA_i}$$

sose

Determinazione dei Fabbisogni Standard

Sistema di indicatori di gestione

Media per abitante (Popolazione 15-64 anni) del totale delle spese relative ai Servizi del Mercato del Lavoro	1
Incidenza percentuale delle spese relative al personale normalizzato sul totale delle spese relative ai Servizi del Mercato del Lavoro	1_1
Media per abitante (Popolazione 15-64 anni) del totale delle spese relative al personale normalizzato	1_1_1
Incidenza percentuale delle spese relative al personale dirigente e di staff sul totale delle spese per il personale	1_1_1_1
Incidenza percentuale delle 'Retribuzioni lorde al personale dipendente dirigente con contratto a tempo indeterminato' sul totale delle spese per il personale	1_1_1_1_1
Incidenza percentuale dei 'Compensi per gli incarichi conferiti ai sensi dell'art.110, commi 1 e 2 D. Lgs. n. 267/2000 ' sul totale delle spese per il personale	1_1_1_1_2
Incidenza percentuale delle 'Spese sostenute per il personale previsto dall'art.90 del D. Lgs. n. 267/2000' sul totale delle spese per il personale	1_1_1_1_3
Incidenza percentuale delle spese relative al personale NON dirigente sul totale delle spese per il personale	1_1_1_2
Incidenza percentuale delle 'Retribuzioni lorde al personale dipendente non dirigente con contratto a tempo indeterminato' sul totale delle spese per il personale	1_1_1_2_1
Incidenza percentuale delle 'Retribuzioni lorde al personale dipendente non dirigente con contratto a tempo determinato' sul totale delle spese per il personale	1_1_1_2_2
Incidenza percentuale delle 'Spese per collaborazione coordinata e continuativa o altre forme di rapporto di lavoro flessibile ' sul totale delle spese per il personale	1_1_1_2_3
Incidenza percentuale di 'Eventuali emolumenti a carico dell'Ente corrisposti ai lavoratori socialmente utili' sul totale delle spese per il personale	1_1_1_2_4
Incidenza percentuale delle 'Spese sostenute dall'Ente per il personale in convenzione (ai sensi degli artt. 13 e 14 del CCNL 22 gennaio 2004) ' sul totale delle spese per il personale	1_1_1_2_5
Incidenza percentuale delle 'Spese di personale di cui all'art. 76 comma 1 del D.L. 112/2008 eccetto quelle per gli incarichi conferiti ex art.110 D. Lgs. 267/2000 già considerate nel rigo T06 ' sul totale delle spese per il personale	1_1_1_2_6
Incidenza percentuale delle 'Altre spese' sul totale delle spese per il personale	1_1_1_3
Personale normalizzato dedicato ai Servizi del Mercato del Lavoro per 10.000 abitanti (Popolazione 15-64 anni)	1_1_2
Incidenza percentuale del personale dirigente e di staff rispetto al totale unità persona/anno normalizzato	1_1_2_1
Incidenza percentuale del 'Personale dipendente dirigente con contratto a tempo indeterminato' normalizzato rispetto al totale unità persona/anno normalizzato	1_1_2_1_1
Incidenza percentuale degli 'Incarichi conferiti ai sensi dell'art. 110, commi 1 e 2 D. Lgs. n. 267/2000' normalizzato rispetto al totale unità persona/anno normalizzato	1_1_2_1_2
Incidenza percentuale del 'Personale previsto dall'art. 90 del D. Lgs. n. 267/2000' normalizzato rispetto al totale unità persona/anno normalizzato	1_1_2_1_3

Al fine di valutare l'adeguatezza del servizio creazione di un sistema di:

-58 indicatori per le Province (FP06U)
- 56 indicatori per i Comuni (FC02U)

sose

VALUTAZIONI DEI FABBISOGNI STANDARD

Confronto tra Spesa corrente, Fabbisogno Standard teorico e obiettivo

(spesa storica complessiva delle funzioni di polizia locale = 100)

Classi dimensionali	Numerosità	Popolazione al 31/12/2009	Spesa corrente utilizzata per la stima dei Fabbisogni Standard (A)	Fabbisogno Standard Teorico (B)	Differenza % (B-A)/A	Fabbisogno Standard Obiettivo (C)	Differenza % (C-A)/A
Meno di 500 Abitanti	692	202.871	0,2665	0,3266	22,6	0,3293	23,6
500 - 999 Abitanti	886	657.891	0,8909	0,9846	10,5	0,9918	11,3
1.000 - 1.999 Abitanti	1.301	1.902.815	2,4109	2,5849	7,2	2,6010	7,9
2.000 - 2.999 Abitanti	807	1.978.402	2,5409	2,5138	-1,1	2,5255	-0,6
3.000 - 4.999 Abitanti	967	3.774.831	4,4855	4,7862	6,7	4,7885	6,8
5.000 - 9.999 Abitanti	1.017	7.227.905	8,9296	9,3715	4,9	9,3643	4,9
10.000 - 19.999 Abitanti	599	8.282.388	11,4996	11,5272	0,2	11,4919	-0,1
20.000 - 59.999 Abitanti	347	11.397.439	18,3550	18,0019	-1,9	18,0172	-1,8
60.000 - 99.999 Abitanti	50	3.863.338	7,6493	7,5234	-1,6	7,5442	-1,4
100.000 - 249.999 Abitanti	26	3.811.785	8,7109	8,3885	-3,7	8,3905	-3,7
250.000 - 499.999 Abitanti	5	1.601.547	5,3925	5,1284	-4,9	5,1394	-4,7
Oltre 500.000 Abitanti	5	6.533.515	28,8684	28,8628	-0,0	28,8165	-0,2
TOTALE	*6.702*	*51.234.727*	*100,000*	*100,000*		*100,000*	

sose

VALUTAZIONI DEI FABBISOGNI STANDARD

Confronto tra Spesa corrente, Fabbisogno Standard teorico e obiettivo (spesa storica complessiva delle funzioni di polizia locale = 100)

Modello Organizzativo	Numerosità	Popolazione al 31/12/2009	Spesa corrente utilizzata per la stima dei Fabbisogni Standard (A)	Fabbisogno Standard Teorico (B)	Differenza % (B-A)/A	Fabbisogno Standard Obiettivo (C)	Differenza % (C-A)/A
1 - Comuni con gestione associata in Unione di Comuni	690	2.394.566	2,9382	3,1215	6,2	3,1540	7,3
2 - Comuni con gestione associata in Comunità montana	157	245.777	0,2459	0,3112	26,6	0,3167	28,8
3 - Comuni con gestione associata in Consorzio	136	704.207	0,7901	0,8567	8,4	0,8587	8,7
4 - Comuni con gestione associata in Convenzione tra Comuni o con altre forme	1.327	7.087.044	9,4892	9,8901	4,2	9,8738	4,1
5 - Comuni non in forma associata senza il servizio di Polizia Locale	394	219.026	0,0297	0,2759	828,2	0,2761	828,9
6 - Comuni con gestione diretta del servizio di Polizia Locale	3.998	40.584.107	86,5069	85,5446	-1,1	85,5207	-1,1
TOTALE	***6.702***	***51.234.727***	***100,000***	***100,000***		***100,000***	

sose

VALUTAZIONI DEI FABBISOGNI STANDARD

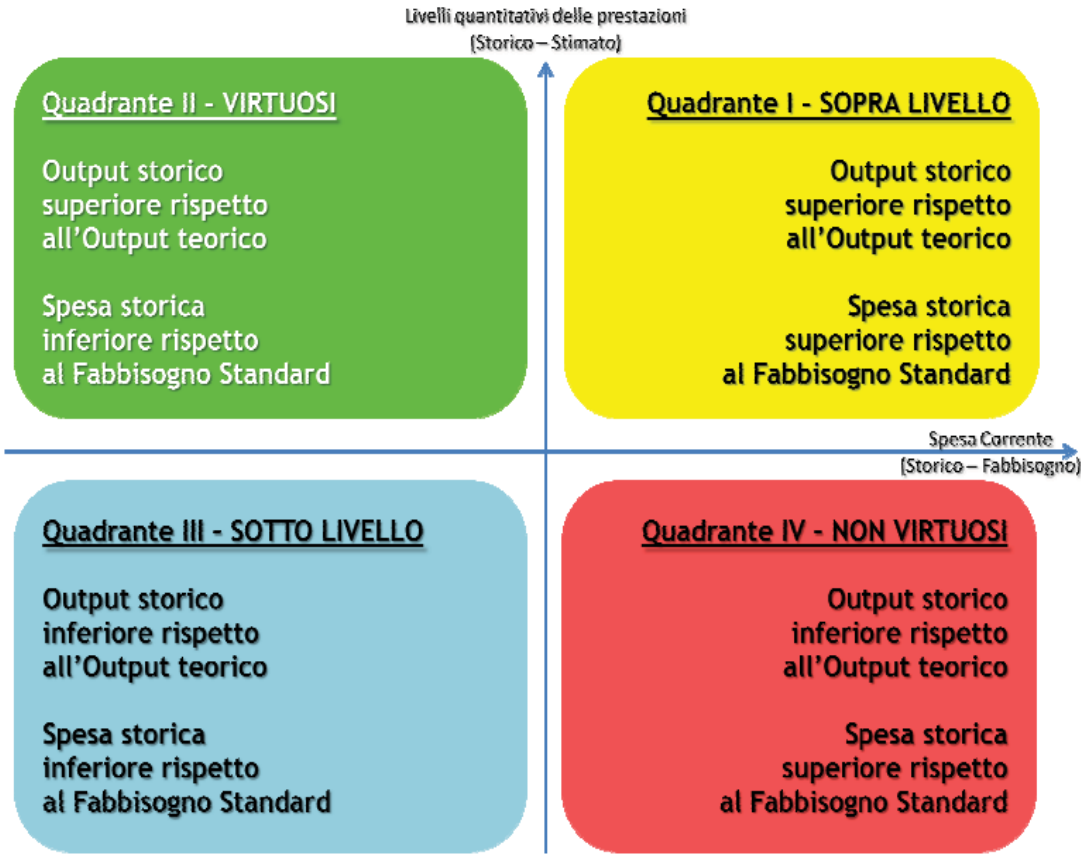
Confronto tra Spesa corrente, Fabbisogno Standard teorico e assegnato (spesa storica complessiva dei servizi del mercato del lavoro = 100)

Classe dimensionale (Popolazione 15-64 Anni)	Numerosità	Popolazione in età lavorativa (15-64 anni)	Spesa corrente utilizzata per la stima dei fabbisogni standard (A)	Fabbisogno Standard Teorico (B)	Differenza % (B-A)/A	Fabbisogno Standard Assegnato (C)	Differenza % (C-A)/A
Fino a 150.000	16	1.961.137	7,7325	5,3801	-30,4	5,7992	-25,0
Da 150.001 a 200.000	9	1.536.469	5,0810	4,3815	-13,8	3,9848	-21,6
Da 200.001 a 250.000	15	3.357.181	13,6179	11,8217	-13,2	9,1217	-33,0
Da 250.001 a 300.000	11	2.928.406	8,6800	9,0343	4,1	8,8584	2,1
Da 300.001 a 500.000	13	5.070.235	14,3758	13,6963	-4,7	14,5870	1,5
Oltre 500.000	19	18.765.098	50,5128	55,6862	10,2	57,6489	14,1
TOTALE	***83***	***33.618.526***	***100***	***100***		***100***	

sose

FABBISOGNI STANDARD E LIVELLI QUANTITATIVI DELLE PRESTAZIONI

MAPPA DI POSIZIONAMENTO DEGLI ENTI LOCALI



Mappa degli Enti locali

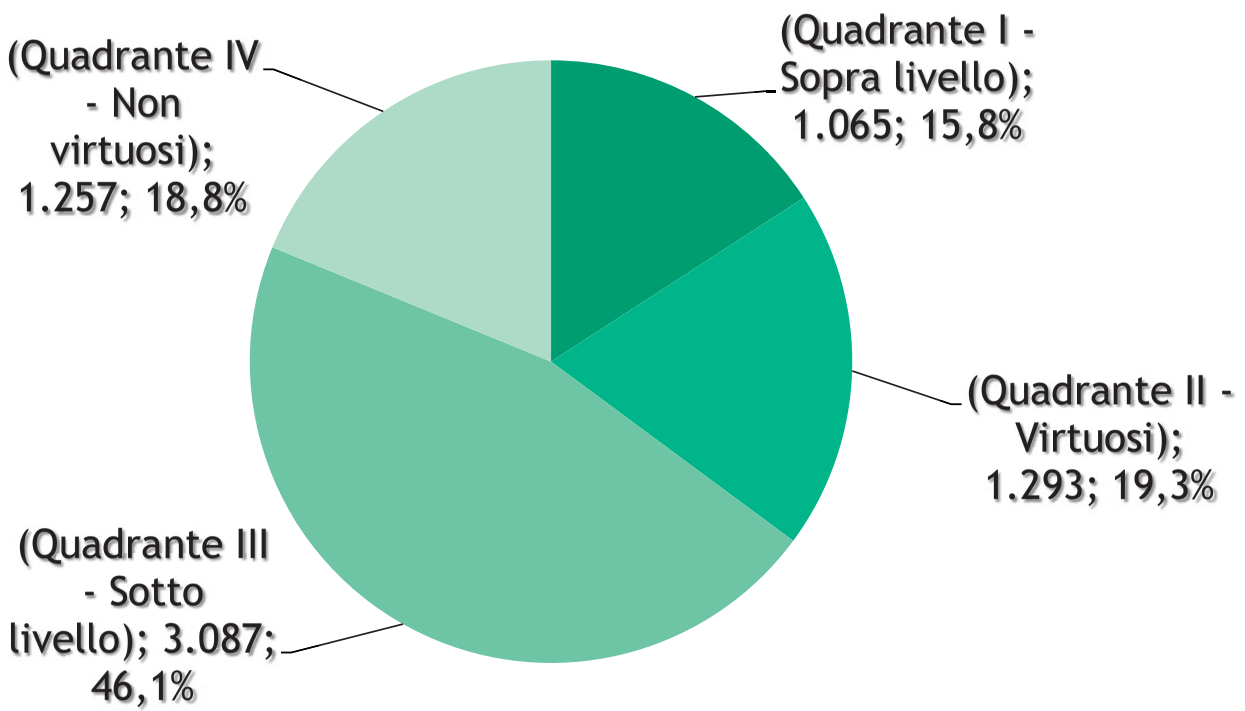
asse orizzontale:
differenziale tra Spesa Storica e Fabbisogno Standard teorico

asse verticale:
differenziale tra Livelli quantitativi delle prestazioni storiche e teoriche

sose

FABBISOGNI STANDARD E LIVELLI QUANTITATIVI DELLE PRESTAZIONI

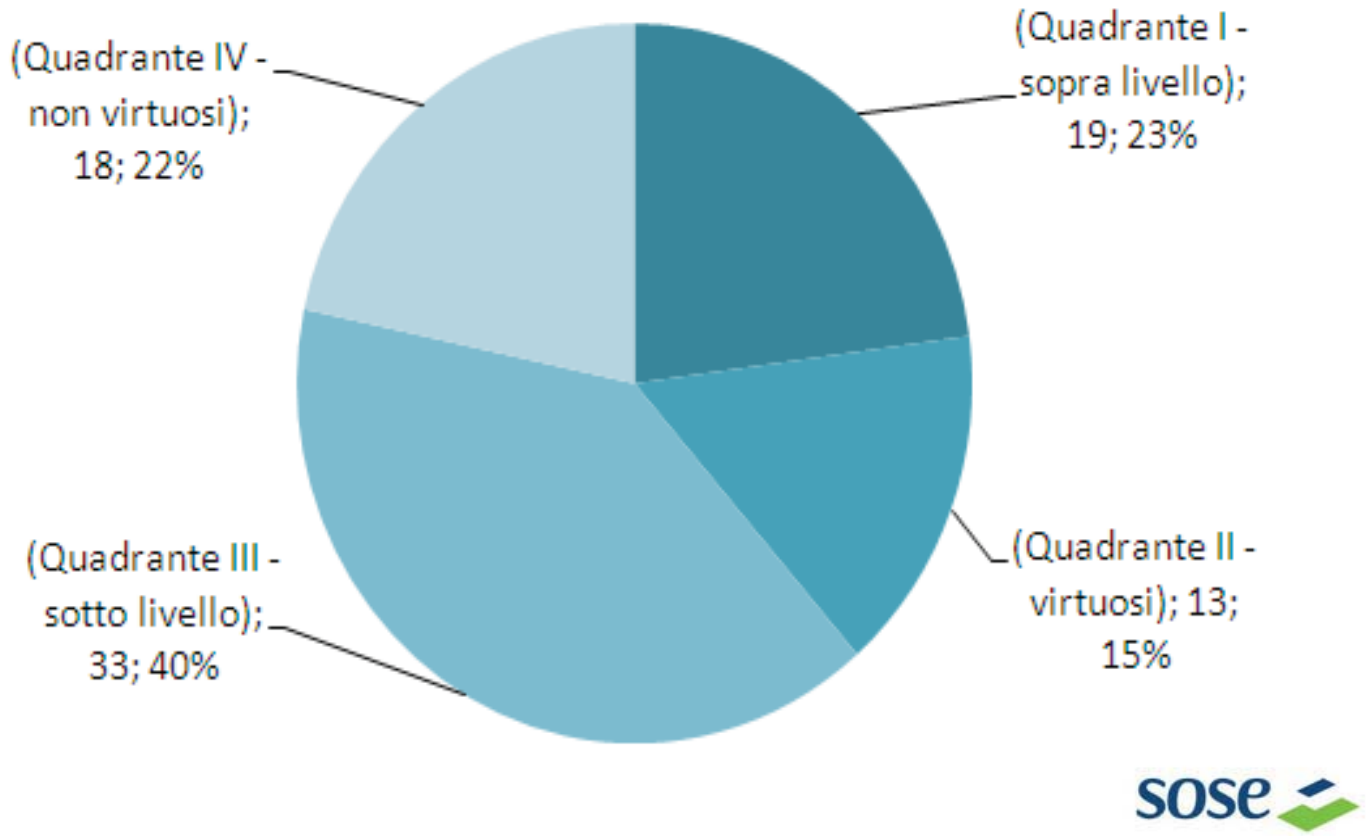
Distribuzione dei comuni in base al differenziale tra valori storici e valori stimati relativi alla funzione dello sviluppo economico - servizi del mercato del lavoro



sose

FABBISOGNI STANDARD E LIVELLI QUANTITATIVI DELLE PRESTAZIONI

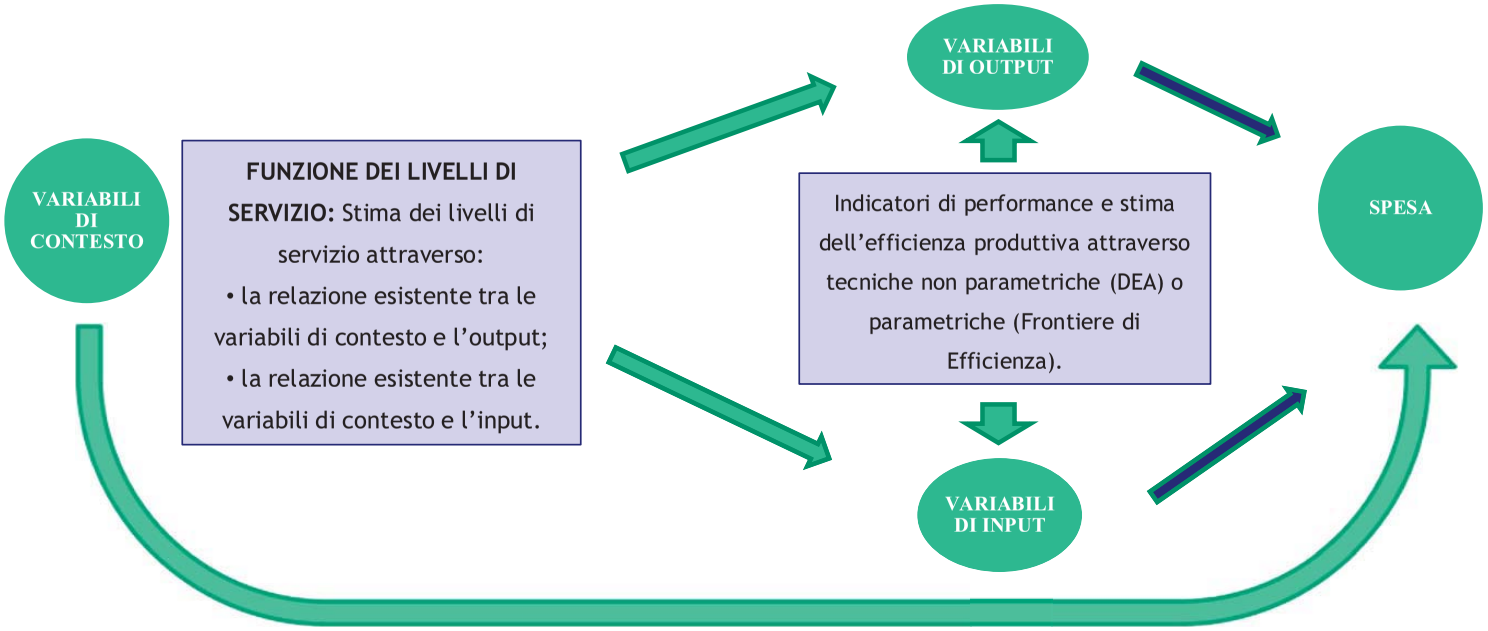
Distribuzione delle province in base al differenziale tra valori storici e valori stimati relativi alla funzione dello sviluppo economico - servizi del mercato del lavoro



sose


sose
FABBISOGNI STANDARD E
FRONTIERE DI EFFICIENZA

FABBISOGNI STANDARD E EFFICIENZA



FUNZIONE DEI FABBISOGNI STANDARD: è una funzione di spesa per la stima del fabbisogno standard attraverso la relazione esistente tra le variabili di contesto e la spesa storica

FRONTIERA DI EFFICIENZA DELLA SPESA: è una funzione di spesa per la stima del fabbisogno standard efficiente attraverso la relazione esistente tra le variabili di contesto e la spesa storica

SISTEMA DI ALLOCAZIONE EFFICIENTE DELLA SPESA: è un prodotto di benchmark e di simulazione che permette all'Ente Locale di riallocare in modo efficiente la spesa

DAI FABBISOGNI STANDARD ALL'EFFICIENZA ALLOCATIVA DELLA SPESA

Funzione dei fabbisogni standard

È una funzione di spesa per la stima del fabbisogno standard attraverso la relazione esistente tra variabili di contesto e spesa storica.

Obiettivo: individuare, in un ottica di compliance, i coefficienti di riparto di una spesa complessiva stabilita dal governo.

Frontiera di efficienza della spesa

È una funzione di spesa per la stima del fabbisogno standard efficiente attraverso la relazione esistente tra le variabili di contesto e la spesa storica.

Obiettivo: individuare la spesa complessiva efficiente, per fornire:

- al governo il livello di spesa complessiva efficiente;
- ai singoli Enti Locali un percorso con obiettivi graduali di efficientamento della spesa.

Dato al singolo Ente Locale l'obiettivo di efficientamento della spesa, quali leve utilizzare?

Un Sistema di allocazione efficiente della spesa

È un prodotto di benchmark e di simulazione, basato su Indicatori di Gestione, che permette all'Ente Locale di riallocare in modo efficiente la spesa rispetto agli input e ai relativi prezzi.

sose

LIVELLI DELLE PRESTAZIONI ED EFFICIENZA PRODUTTIVA

Funzione dei livelli quantitativi delle prestazioni

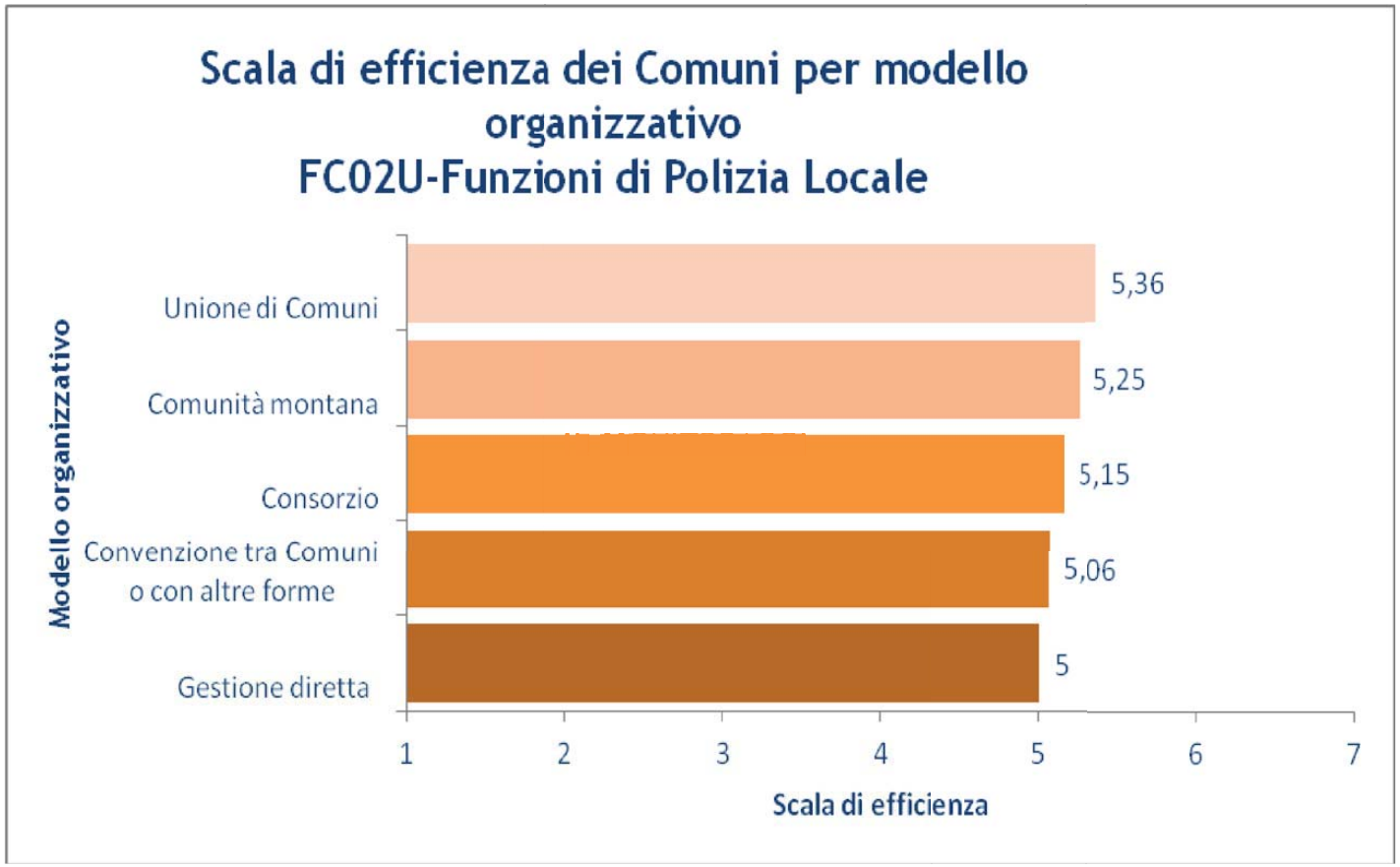
È una funzione per la stima dei livelli quantitativi delle prestazioni standard attraverso la relazione esistente tra variabili di contesto e i servizi forniti (output).

Frontiera di efficienza produttiva o DEA

È stima dell'efficienza produttiva attraverso tecniche non parametriche (Data Envelopment Analysis) o parametriche (Frontiere di efficienza) sulla base della relazione esistente tra variabili di input e variabili di output.

sose

LE FRONTIERE DI EFFICIENZA ALLOCATIVA DELLA SPESA – FC02U



sose

Opencivitas



Funzioni e/o Servizi | Fonti Istituzionali | Enti con caratteristiche simili | Ricalcolo del fabbisogno standard e nuove stime

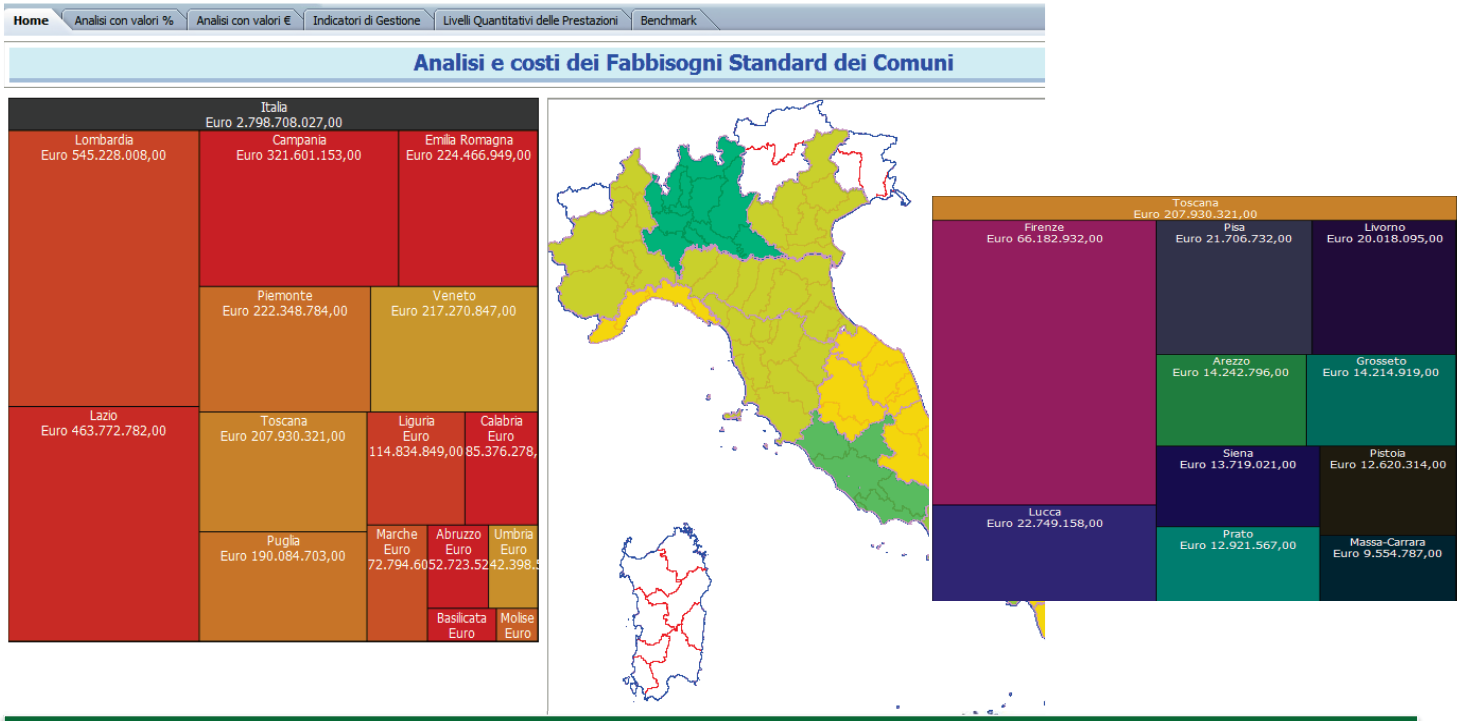
Esplorazione | Benchmark | Simulazione

Opencivitas

Opencivitas è uno strumento online di esplorazione, benchmark e simulazione dei dati dei Comuni, delle Unioni di Comuni e delle Province che aiuta a migliorare l'organizzazione delle proprie funzioni e/o servizi, orientando una pianificazione strategica verso l'efficienza e la riduzione della spesa

sose

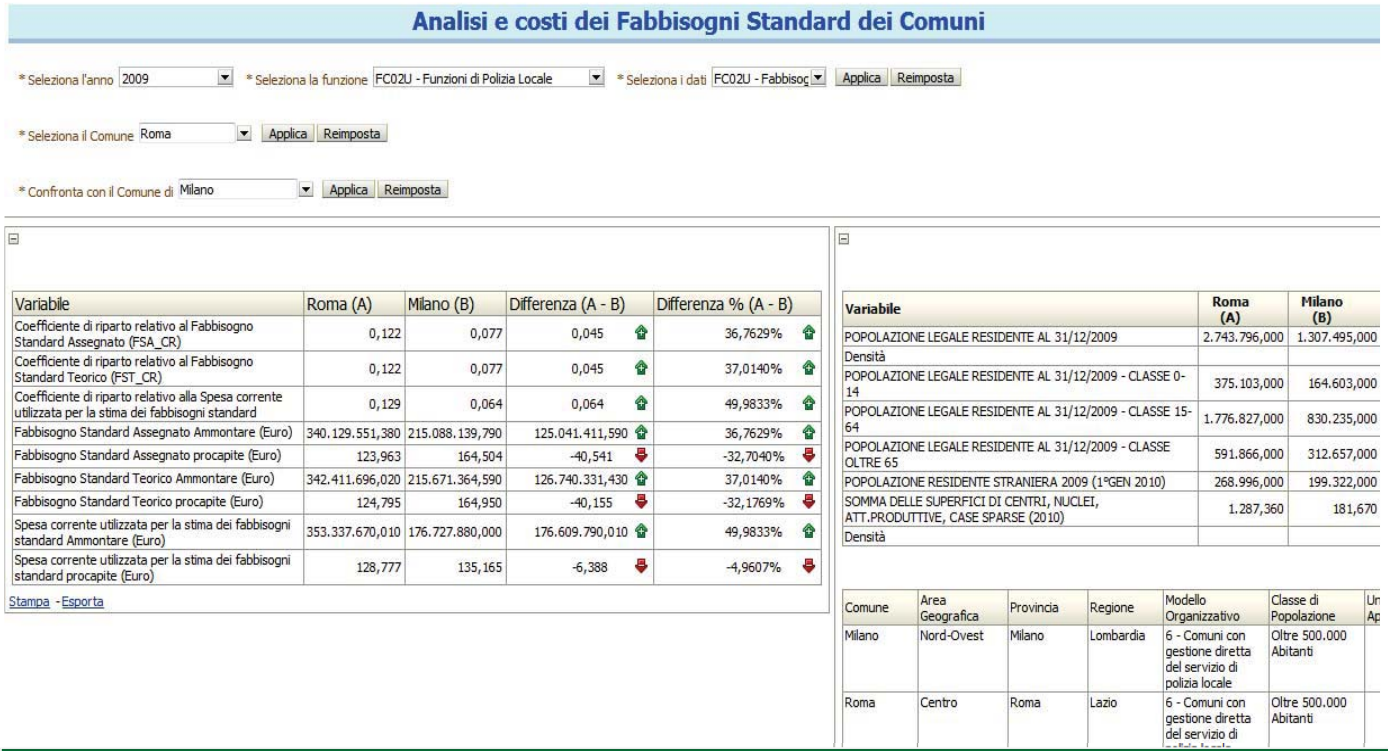
Esplorazione dei dati



Consente di visualizzare i propri dati e visualizzare le informazioni di altri enti

sose

Benchmark



Analisi e costi dei Fabbisogni Standard dei Comuni

* Seleziona l'anno 2009 * Seleziona la funzione FC02U - Funzioni di Polizia Locale * Seleziona i dati FC02U - Fabbisog Applica Reimposta

* Seleziona il Comune Roma Applica Reimposta

* Confronta con il Comune di Milano Applica Reimposta

Variabile	Roma (A)	Milano (B)	Differenza (A - B)	Differenza % (A - B)
Coefficiente di riparto relativo al Fabbisogno Standard Assegnato (FSA_CR)	0,122	0,077	0,045	36,7629%
Coefficiente di riparto relativo al Fabbisogno Standard Teorico (FST_CR)	0,122	0,077	0,045	37,0140%
Coefficiente di riparto relativo alla Spesa corrente utilizzata per la stima dei fabbisogni standard	0,129	0,064	0,064	49,9833%
Fabbisogno Standard Assegnato Ammontare (Euro)	340.129.551,380	215.088.139,790	125.041.411,590	36,7629%
Fabbisogno Standard Assegnato procapite (Euro)	123,963	164,504	-40,541	-32,7040%
Fabbisogno Standard Teorico Ammontare (Euro)	342.411.696,020	215.671.364,590	126.740.331,430	37,0140%
Fabbisogno Standard Teorico procapite (Euro)	124,795	164,950	-40,155	-32,1769%
Spesa corrente utilizzata per la stima dei fabbisogni standard Ammontare (Euro)	353.337.670,010	176.727.880,000	176.609.790,010	49,9833%
Spesa corrente utilizzata per la stima dei fabbisogni standard procapite (Euro)	128,777	135,165	-6,388	-4,9607%

Stampa - Esporta

Variabile	Roma (A)	Milano (B)
POPOLAZIONE LEGALE RESIDENTE AL 31/12/2009	2.743.796,000	1.307.495,000
Densità		
POPOLAZIONE LEGALE RESIDENTE AL 31/12/2009 - CLASSE 0-14	375.103,000	164.603,000
POPOLAZIONE LEGALE RESIDENTE AL 31/12/2009 - CLASSE 15-64	1.776.827,000	830.235,000
POPOLAZIONE LEGALE RESIDENTE AL 31/12/2009 - CLASSE OLTRE 65	591.866,000	312.657,000
POPOLAZIONE RESIDENTE STRANIERA 2009 (1°GEN 2010)	268.996,000	199.322,000
SOMMA DELLE SUPERFICI DI CENTRI, NUCLEI, ATT.PRODUTTIVE, CASE SPARSE (2010)	1.287,360	181,670
Densità		

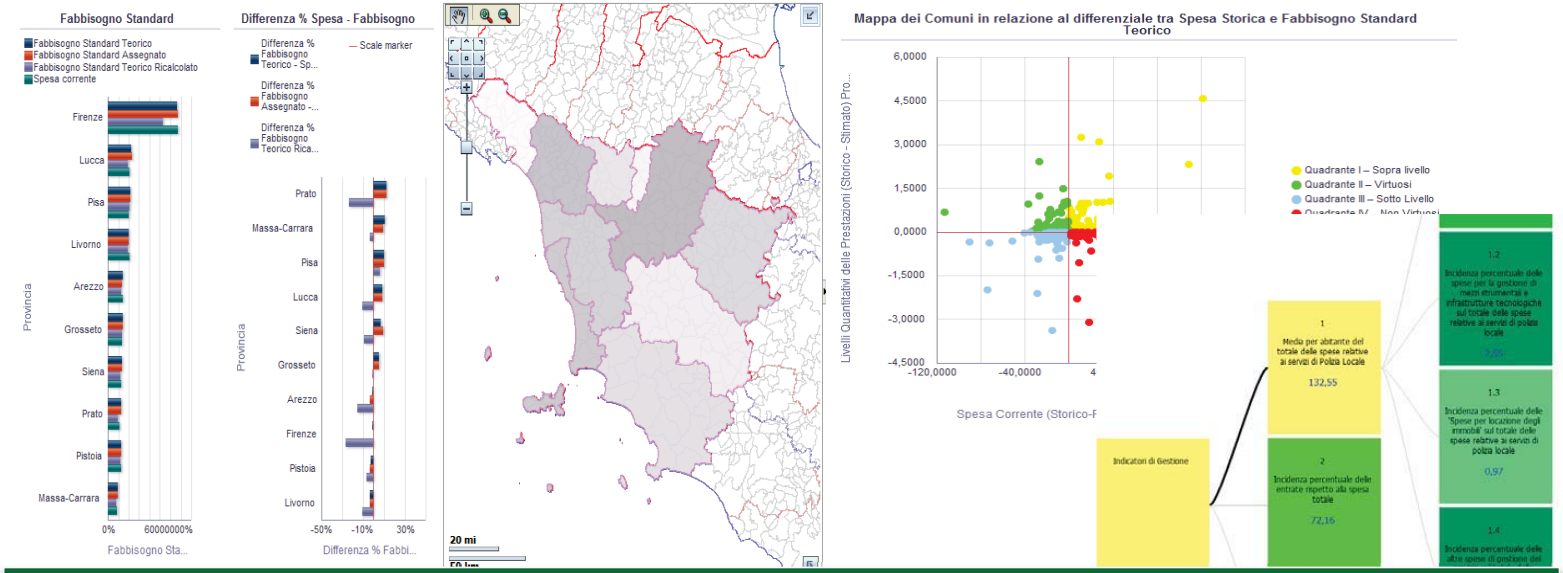
Comune	Area Geografica	Provincia	Regione	Modello Organizzativo	Classe di Popolazione	Ur Ap
Milano	Nord-Ovest	Milano	Lombardia	6 - Comuni con gestione diretta del servizio di polizia locale	Oltre 500.000 Abitanti	
Roma	Centro	Roma	Lazio	6 - Comuni con gestione diretta del servizio di	Oltre 500.000 Abitanti	

E' possibile confrontarsi con altri enti con caratteristiche simili

(*es. classe di abitanti, comuni più virtuosi, modello organizzativo*)

sose

Simulazione dei dati e risultati



Dati rilevati tramite questionario, relativi ad ogni singola funzione e/o servizio

Dati forniti da fonti istituzionali (*ISTAT, ACI, MIUR, DF, Ministero Beni Culturali,etc.*)

Il fabbisogno standard assegnato e il valore stimato per abitante

Il valore degli indicatori di gestione e il posizionamento decilico

Il livello quantitativo delle prestazioni

sose

ALLEGATO 3

IFEL
Fondazione ANCI

Relazione dell'attività IFEL nella realizzazione dei Fabbisogni standard delle Funzioni di Polizia Locale

Roma, 11 luglio 2012

Sommario

IL QUADRO NORMATIVO

LA PROGETTAZIONE E LA GESTIONE DEI QUESTIONARI

ASSISTENZA IFEL ALLA COMPILAZIONE DEI QUESTIONARI

IL CONTRIBUTO SCIENTIFICO DI IFEL ALLA METODOLOGIA SOSE

Premessa metodologica: la nozione di fabbisogno standard e l'aderenza con il modello di stima

Gli apporti di IFEL alla metodologia proposta da SOSE

Le questioni aperte

IL QUADRO NORMATIVO

La legge 5 maggio 2009, n. 42 (Legge Delega sul federalismo fiscale) all'articolo 2, nel definire i principi e i criteri generali ai quali devono essere informati i decreti legislativi attuativi, precisa che i medesimi dovranno fare riferimento alla determinazione del costo e del fabbisogno standard quale costo e fabbisogno che, valorizzando l'efficienza e l'efficacia, costituisce l'indicatore rispetto al quale comparare e valutare l'azione pubblica.

Lo stesso comma prevede la definizione degli obiettivi di servizio cui devono tendere le Amministrazioni locali nell'esercizio delle funzioni fondamentali di cui all'articolo 117, secondo comma, lettera p).

Nel contesto dello stesso articolo si prevede alla lettera m) il superamento graduale, per tutti i livelli istituzionali, del criterio della spesa storica a favore del fabbisogno standard per il finanziamento delle funzioni fondamentali.

La Legge Delega, quindi, è chiara nell'indicare quali dovranno essere i risultati cui pervenire nell'attività di determinazione dei fabbisogni standard:

i. Realizzazione di indicatori che consentano di poter valutare l'efficienza e l'efficacia con cui vengono erogati i servizi o prodotti i beni;
ii. Individuazione dei fattori di costo con cui comparare e valutare l'azione pubblica a livello locale;
iii. Identificazione degli elementi che concorrono alla determinazione dei fabbisogni di beni e servizi pubblici a livello locale (fattori di domanda);
iv. Individuazione di parametri o grandezze che restituiscano una misura della quantità e della qualità dei servizi erogati o dei beni prodotti (fattori di offerta);
v. Indicazione delle modalità applicative dei nuovi criteri di valutazione basati sui fabbisogni standard per superare il vigente criterio della spesa storica.

Sono questi i 5 punti, ripresi in sede di attuazione di delega nel D. Lgs. n. 216/10, su cui si è articolata l'attività di rilevazione, assistenza, ricerca e studio per poter giungere ai risultati richiesti e che saranno illustrati nelle pagine seguenti.

Il suddetto decreto legislativo conferma che la determinazione dei fabbisogni standard per i Comuni è riferita alle seguenti funzioni fondamentali:

1) **Le Funzioni Generali di Amministrazione, di Gestione e di Controllo**, nella misura complessiva del 70 per cento delle spese come certificate dall'ultimo conto del bilancio disponibile alla data di entrata in vigore della legge 5 maggio 2009, n. 42;
2) **Le Funzioni di Polizia Locale**;
3) **Le Funzioni di Istruzione Pubblica**, ivi compresi i servizi per gli asili nido e quelli di assistenza scolastica e refezione, nonché l'edilizia scolastica;
4) **Le Funzioni nel campo della Viabilità e dei Trasporti**;
5) **Le Funzioni riguardanti la Gestione del Territorio e dell'Ambiente**, fatta eccezione per il servizio di edilizia residenziale pubblica e locale e piani di edilizia nonché per il servizio idrico integrato;
6) **Le Funzioni del Settore Sociale**.

All'articolo 4 del D. Lgs. n. 216/10 vengono definite le modalità con cui realizzare i risultati che la delega aveva precedentemente fissato, lasciando peraltro aperte diverse opzioni metodologiche.

Oltre all'individuazione di un modello di stima dei fabbisogni standard, è previsto che:

I. sia arricchita la base dati disponibile attraverso la somministrazione di questionari;

II. si proceda all'individuazione dei modelli organizzativi e dei livelli quantitativi delle prestazioni;

III. si estraggano i fattori di costo più significativi, in grado di orientare la scelta di intervalli di normalità;

IV. si definiscano degli indicatori di adeguatezza dei servizi, utilizzabili dagli enti per orientare la gestione.

Nella determinazione del fabbisogno standard si può fare riferimento ad una singola funzione o a singoli servizi che la compongono.

In ogni caso, il fabbisogno standard dovrà tenere conto delle informazioni desunte dagli indicatori di cui al precedente punto IV.

È previsto che gli eventuali recuperi di efficienza ottenuti attraverso le forme associate siano mantenuti in capo agli Enti che li hanno generati.

Il decreto prevede inoltre una valutazione e applicazione graduale dei fabbisogni standard, secondo scadenze, successivamente modificate, che al momento stabiliscono nel 2013 il primo anno di applicazione con riferimento a 2/3 delle funzioni fondamentali.

Infine, il decreto affida a IFEL (Istituto per l'economia e la finanza locale) la responsabilità di collaboratore scientifico e di supporto a SOSE (Soluzioni per il sistema economico) nelle seguenti attività:

- ✓ analisi e studi in materia di contabilità e finanza locale;
- ✓ predisposizione dei questionari e somministrazione agli Enti locali;
- ✓ sviluppo della metodologia di calcolo dei fabbisogni standard;
- ✓ valutazione dell'adeguatezza delle stime prodotte;
- ✓ analisi dei risultati;
- ✓ monitoraggio del processo di attuazione dei fabbisogni standard.

Oltre a fornire assistenza tecnica e formazione ai Comuni, ad IFEL è affidato, altresì, il compito di proporre correzioni e modifiche alla procedura di attuazione dei fabbisogni standard, nonché agli indicatori di fabbisogni fissati per i singoli Enti.

In quanto segue verranno definite le modalità con cui, nell'ambito di tali compiti assegnati, IFEL ha operato affinché possano essere realizzati gli obiettivi previsti dal legislatore.

LA PROGETTAZIONE E LA GESTIONE DEI QUESTIONARI

I limiti riscontrati nelle fonti di dati disponibili hanno reso necessario, peraltro già in sede di stesura del D.Lgs. n. 216/10, il ricorso ad una rilevazione *ad hoc* per poter disporre di una banca dati idonea a soddisfare le esigenze informative richieste dalla Legge Delega per pervenire la calcolo dei fabbisogni standard.

Per la competenza in materia di finanza locale e per i rapporti di stretto contatto con le realtà comunali, ad IFEL è stato demandato il compito di fornire supporto scientifico nella progettazione di tali questionari, nonché, per garantire il successo della rilevazione attraverso gli appositi questionari, quello di assistere i Comuni nella fase di compilazione dei medesimi.

La logica sottostante la progettazione dei questionari segue l'elenco delle criticità connesse alla disponibilità di informazioni tali da garantire una stima coerente con lo schema descritto alla fine di questa relazione.

In particolare, al questionario possono essere ascritti i seguenti obiettivi:

a) Consentire una riclassificazione di alcune componenti della spesa per giungere ad un valore omogeneo, dal punto di vista contabile, della variabile da stimare.
b) Acquisire un insieme di variabili, cruciali per la stima di una funzione di costo.
c) Arricchire la gamma di variabili disponibili, per avere alcuni elementi di contesto e di "carico di lavoro" indispensabili per calibrare la stima in un mondo quale quello dei comuni particolarmente caratterizzato da eterogeneità.
d) Costruire una banca dati di variabili correlate o quantomeno utili per produrre indicatori di output legati alle funzioni di spesa analizzate.

Rispetto a tali obiettivi, i questionari sono stati strutturati per estrarre informazioni direttamente dai Comuni, che fossero in linea, dal punto di vista del contenuto informativo, con le esigenze di cui sopra.

A tal fine, è stato necessario definire un percorso di progettazione dei questionari che, da un lato consentisse di trovare formulazioni dei quesiti tali da essere recepiti in modo univoco dalle diverse realtà territoriali, dall'altro di individuare l'elenco delle principali singolarità da riportare a fattor comune, all'interno della gamma delle possibili modalità con cui si contabilizzano le voci di spesa di una funzione o si esercitano tali funzioni.

Per garantire la predisposizione dei modelli di questionario capaci di intervenire nella modalità sopra riportate, IFEL ha organizzato gruppi di lavoro con la collaborazione di esperti della materia per ogni funzione fondamentale, scelti soprattutto tra i Comuni, cercando di mantenere il dovuto equilibrio tra dimensione, densità di popolazione e distribuzione geografica. L'accurata progettazione, che ha richiesto però un'attività istruttoria superiore alle aspettative, ha permesso di rimanere nei tempi stabiliti per la realizzazione dei questionari.

Con riferimento alle Funzioni di Polizia locale e Funzioni Generali, complessivamente sono state impegnate circa 60 persone, in larga parte esperti di settore in forza alle Amministrazioni comunali, e i questionari sono stati ultimati alla data del 31 dicembre 2010.

Ultimati i questionari, con istruzioni e specifiche tecniche dettagliate a corredo, si è convenuto di effettuare un test preliminare per verificare sia la comprensibilità dello schema di rilevazione adottato, sia l'effettiva fattibilità da parte delle singole Amministrazioni. Le osservazioni raccolte hanno permesso il perfezionamento dei questionari e l'implementazione definitiva on line.

Alla progettazione dei questionari ha concorso significativamente l'attività del collaborazione con le ANCI regionali, che è stata finalizzata ad attivare un processo di condivisione dell'operazione Fabbisogni Standard con le realtà locali, in modo da perseguire importanti obiettivi necessari allo svolgimento delle attività connesse alla realizzazione del progetto da parte di IFEL:

1) Individuazione, oltre al gruppo stabile di esperti, di un numero consistente e variabile nel tempo di esperti rappresentativi delle diverse realtà comunali da coinvolgere nei tavoli di discussione per la progettazione dei questionari.
2) Individuazione di un numero di Comuni test al fine di "collaudare" informalmente i questionari.
3) Selezione di un gruppo nutrito di esperti in grado di fornire adeguate risposte in merito alla problematiche sollevate dai singoli comuni per garantire un'adeguata assistenza alla compilazione.

ASSISTENZA **IFEL** ALLA COMPILAZIONE DEI QUESTIONARI

IFEL ha svolto il compito assegnato dal più volte menzionato decreto in accordo con la società SOSE, ma in sostanziale autonomia da essa, facendo leva sulla propria esperienza e sulla competenza maturata negli anni nel gestire rapporti con gli Amministratori e i Responsabili finanziari dei Comuni sui temi della finanza locale.

Tale attività è stata da sempre fondata sul principio della condivisione con le diverse realtà locali, attraverso l'organizzazione di tavoli di discussione, che hanno caratterizzato l'intero processo di progettazione dei questionari e hanno consentito di formare in progress le competenze necessarie per garantire un servizio efficiente e capillare lungo tutto il territorio nazionale.

Nel dettaglio, il servizio di assistenza ai Comuni per la compilazione dei questionari è stato garantito da IFEL attraverso:

1. **un sistema nazionale di Assistenza telefonica che coinvolge gli esperti e i tecnici che hanno partecipato alla stesura dei vari questionari, sia a livello nazionale che regionale**

   Il centro di assistenza, operativo dal lunedì al venerdì dalle 9:30 alle 16:30 con ventidue linee attive, effettua un servizio articolato su due livelli:

   a) **I livello**: il nucleo, di otto risorse portate successivamente a dieci, con sede a Roma, gestisce in modo diretto tutte le chiamate e risponde ai quesiti di più facile interpretazione. Agli utenti viene assicurato un tempo di attesa massimo di quindici minuti, oltre il quale si inserisce la casella vocale per la registrazione del messaggio. Coloro che non riescono a parlare con gli operatori vengono richiamati grazie ad un sistema di tracciamento delle chiamate inevase.

   b) **II livello**: un gruppo di sedici risorse esperte selezionate tra quelle che hanno progettato i questionari, distribuite in modo omogeneo in tutto il territorio nazionale e suddivise per Regioni, rispondono – su richiesta del I livello – ai quesiti più articolati o con peculiarità normative regionali, condividendo le risposte in un apposito sito web di back-office gestito dal centro di assistenza nazionale.

   In dettaglio:

   - per la prima funzione indagata, "**Funzioni di Polizia locale**", dal 31 gennaio 2011 fino alla chiusura dei termini, gli addetti di I livello hanno registrato circa seimila chiamate (5.634) nel portale creato *ad hoc*, di cui poco più di seicento (630) di II livello. La risposta del I livello è stata ovviamente contestuale alla chiamata, la media di risposta per il II livello, invece, è stata di 2,6 giorni contro una previsione e una aspettativa di 5 giorni lavorativi;

- per la seconda funzione, suddivisa in quattro questionari data la complessità della materia, "**Funzioni generali di amministrazione, di gestione e di controllo**", on line dal 26 maggio 2011, sono state registrate alla fine della procedura di rilevazione circa diecimila (10.000) chiamate, di cui mille (1.000) di II livello. La media di risposta del II livello è pari a circa 2 giorni lavorativi.

2. **collaborazione con le ANCI Regionali**

Al fine di incrementare il grado di coinvolgimento e diffusione del Progetto, contestualmente all'invio delle comunicazioni ufficiali, IFEL ha partecipato a incontri, organizzati con la collaborazione delle ANCI Regionali, a livello territoriale, atti ad illustrare i contenuti dei questionari e a sensibilizzare i Comuni alla loro compilazione rispondendo direttamente ai quesiti posti in sala. Di seguito un elenco degli interventi organizzati nel corso del 2011 con i relativi partecipanti.

ANCI interessata	data	Comune	partecipanti	n. Comuni	% partecipazione
EMILIA-ROMAGNA	28 gen	Bologna	145	348	42%
TOSCANA	31 gen	Firenze	97	287	34%
LOMBARDIA	07-feb	Milano	45	1.546	3%
ABRUZZO	15-feb	Sulmona (AQ)	50	305	16%
UMBRIA	16-feb	Perugia	20	92	22%
MARCHE	18 feb	Ancona	123	239	51%
VENETO	21-feb	Thiene (VI)	71	581	12%
PIEMONTE	23-feb	Torino	105	1.206	9%
CALABRIA	24 feb	Lamezia Terme (CZ)	89	409	22%
LAZIO	25-feb	Roma	39	378	10%
LIGURIA	02-mar	Genova	133	235	57%
MOLISE	03-mar	Campobasso	110	136	81%
PUGLIA	04-mar	Bari	175	258	68%
BASILICATA	04-mar	Bari	25	131	19%
CAMPANIA	10-mar	Napoli	78	551	14%
TOTALE			**1.305**	**6.702**	**19%**

3. **account di posta elettronica per i quesiti più articolati**

La casella di posta assistenzaquestionari@webifel.it è stata attivata in data 7 luglio 2011 con lo scopo di dare supporto all'assistenza telefonica centrale, che ha risentito della messa on line di quattro questionari in contemporanea in un periodo denso di scadenze istituzionali per gli Enti, e di permettere la formulazione delle domande anche in orari non necessariamente legati a quelli di operatività del call center. Attraverso questo canale si è data risposta a circa duemila quesiti.

4. **redazione di FAQ - Frequently Asked Questions - per dare risposta immediata alle domande ricorrenti**

Le FAQ sono visibili in chiaro sul portale SOSE, in apposita sezione.

5. **attività di supporto extra**

IFEL, data la posizione privilegiata di contatto continuo con i Comuni e al fine di collaborare fattivamente con SOSE, ha dato comunicazioni tempestive agli Enti - tramite i consueti canali di mailing e pubblicazione sul portale della Fondazione - relativamente a pubblicazione dei questionari, termini di

scadenza e sanzioni. A ridosso delle scadenze ha attivato, inoltre, un recall interno per sollecitare gli inadempienti.

In particolare, in prossimità della scadenza della proroga concessa con comunicazione del Ministero dell'Interno ai sensi dell'Accordo in sede di Conferenza Stato città del 27 luglio 2011:

- per il questionario sulle Funzioni di Polizia locale:
    - IFEL ha contattato direttamente i Sindaci dei 143 Comuni non adempienti (di cui 75 con questionari mai aperti) notificando la chiusura obbligatoria del 10 ottobre 2011. Alla fine della procedura, nessun Comune è risultato inadempiente.
- per i questionari sulle Funzioni generali di amministrazione, di gestione e di controllo, in scadenza il 14 ottobre 2011, è stato individuato un doppio percorso:
    - telefonata diretta, tramite centro di assistenza telefonica, a Sindaci e Responsabili finanziari dei Comuni che hanno compilato in modo parziale i questionari;
    - telefonata diretta da IFEL ai Sindaci dei Comuni che non hanno mai aperto il questionario con richiesta di indicazione di una mail cui reinviare la documentazione (procedure e metodologie di compilazione, istruzioni, modalità di assistenza, istruzioni e FAQ).

      Alla fine della procedura solo quattro Comuni sono risultati inadempienti.

Conclusivamente, il complesso delle attività e delle risorse messe in campo da IFEL, sia nella progettazione del questionario, sia nell'assistenza alla compilazione, ha consentito di ottenere un risultato in termini di percentuale di questionari completati e di qualità delle informazioni in esso contenute (nel senso di correttezza dei dati immessi) di assoluta soddisfazione.

Sul primo aspetto, giovi osservare che la procedura di rilevazione più consolidata, relativa alla trasmissione dei Certificati di Conto consuntivo al Ministero dell'Interno, registra annualmente un numero di inadempienti intorno alle 130 unità. Considerando la novità del questionario e il grado di dettaglio delle informazioni richieste, il risultato di completa risposta osservato con riferimento alla Polizia Locale e il basso numero di inadempienti sul questionario più complesso, possono essere assunti come indicatore di pieno successo dell'intervento di supporto alla compilazione.

Con riferimento alla qualità dei dati prelevati, un indicatore della correttezza delle informazioni contenute nel questionario può essere il numero limitato di Enti che sono stati sottoposti a recall da parte di SOSE, circa 300, per correggere palesi errori commessi in fase di compilazione da parte degli Enti.

A favorire il successo dell'operazione, ha contribuito sicuramente la strategia di gradualità e di flessibilità con cui sono stati somministrati i questionari, che ha permesso ai funzionari comunali di assorbire l'ennesima richiesta di dati proveniente dalle Amministrazioni centrali, in una fase non certo agevole per la finanza locale, specie per l'incertezza normativa in materia di predisposizione delle grandezze finanziarie che confluiscono nei bilanci.

IL CONTRIBUTO SCIENTIFICO DI **IFEL** ALLA METODOLOGIA **SOSE**

Premessa metodologica: la nozione di fabbisogno standard e l'aderenza con il modello di stima

I riferimenti normativi richiamati, pur fissando chiaramente gli obiettivi che il legislatore si è prefisso per costruire l'impalcatura federale, impongono una riflessione generale sulla scelta metodologica da fare a monte affinché i risultati previsti possano essere raggiunti con chiarezza.

In particolare, si fa riferimento al fabbisogno standard come il livello di servizio pubblico coerente con la garanzia dei diritti di cittadinanza lungo tutto il territorio nazionale, avendo cura che esso venga erogato sostenendo dei costi standard, e quindi in regime di efficienza. Sotto questo profilo, a ciascun Ente deve essere riconosciuto un livello di spesa che sia sufficiente a coprire un determinato livello di beni e servizi pubblici valutati a costi standard, a prescindere dal livello di spesa che storicamente tale Ente ha sostenuto.

D'altro canto, in altra parte della Delega (articolo 13), si individua nel fabbisogno standard il livello di spesa da garantire a ciascun Ente, tenendo conto dei comportamenti medi di Enti con strutture simili. Si tratta di un concetto di fabbisogno standard che, anziché tenere separata la determinazione di costi e quantità di servizio pubblico erogato, si concentra nell'individuazione di elementi che possano concorrere alla formazione di un determinato livello di spesa.

I due approcci contenuti nella legge Delega, pur facendo riferimento allo stesso concetto di fabbisogno standard, sottintendono criteri di valutazione della spesa pubblica largamente differenti, misurabili con tecniche diverse e, cosa più importante, suscettibili di condurre a risultati per la finanza locale molto eterogenei.

Il primo approccio si basa sulla determinazione distinta di costo standard (attraverso la stima di una funzione di costo) da un lato e fabbisogno standard di quantità dall'altro (i livelli essenziali).

Il secondo, invece, poggia sulla determinazione simultanea di costo e quantità e quindi di un fabbisogno standard di spesa.

Questa distinzione corrisponde all'idea che sia possibile calcolare un costo unitario per singolo servizio in ciascuna amministrazione e, quindi, procedere ad uno studio analitico di tali grandezze economiche. In realtà, solo in alcuni casi questo è possibile, mentre in altri si è in presenza di produzioni congiunte che mal si prestano a trovare una quantità fisica che ne rappresenti un'unica misurazione adeguata. In taluni, addirittura, la stessa possibilità di definire una produzione è preclusa, ovvero l'erogazione del servizio contempla una serie di risultati non osservabili, né tantomeno misurabili.

Per queste ragioni, si impone una scelta a monte della metodologia di stima, che è quella di adattare il miglior modello disponibile alle caratteristiche della funzione da analizzare. Ciò consente di massimizzare i risultati voluti dal legislatore, senza "forzare" le tecniche statistiche per estrarre informazioni non esistenti in natura.

Sulla base delle caratteristiche analizzate delle funzioni fondamentali sottoposte a stima, si possono definire 3 tipologie di funzioni o servizi:

1) le funzioni con beni o servizi erogati misurabili;
2) le funzioni con beni o servizi erogati non misurabili, ma con prodotti intermedi realizzati correlabili a tali outcomes e misurabili;

3) le funzioni con beni o servizi erogati non misurabili, senza prodotti intermedi che possano essere correlabili agli outcomes.

Per le funzioni o i servizi ricompresi nel gruppo 1), essendo definita e misurabile la produzione di un bene o l'erogazione di un servizio, è sempre possibile, una volta acquisite le informazioni necessarie, costruire un modello di stima che separi e quantifichi da un lato i livelli di output standard, dall'altro i costi standard di produzione. Alla prima misura si perviene attraverso una stima di una funzione di domanda, alla seconda si giunge mediante la stima di una funzione di costo.

Tra le funzioni fondamentali, ricadono in questa famiglia:

- ✓ gli asili nido;
- ✓ le scuole materne;
- ✓ il servizio di smaltimento rifiuti;
- ✓ il servizio di trasporto pubblico locale.

Si tenga peraltro conto che, pur potendosi definire per questi servizi una stima di fabbisogno standard con valutazioni separate su livelli di servizio e costi, bisogna tenere conto del vincolo previsto nella Legge Delega, secondo il quale dalla medesima non possono derivare oneri aggiuntivi per la finanza pubblica. Per questo motivo, la determinazione di costi unitari disgiunti dalla quantificazione dei livelli prodotti è da contemperare con i complessivi effetti della valutazione degli standard, nella misura in cui potrebbe determinare livelli di spesa superiori a quella storica.

Nel secondo gruppo, ricadono quelle funzioni per le quali non è possibile definire chiaramente, e quindi poterlo misurare, un livello di bene o servizio realizzato.

In queste circostanze, spesso caratterizzate da fenomeni di produzione di output congiunti, non è agevole procedere ad una stima separata di costo e livello di servizio standard, ma occorre procedere con una metodologia più articolata. Questa prevede, da un lato la stima di una spesa standard sotto l'ipotesi di mercati in equilibrio, che presuppone che la domanda di bene locale sia completamente soddisfatta dall'offerta, dall'altro una serie di indicatori estratti dalle informazioni relative alla produzione di beni intermedi, che servono ad ancorare i valori stimati all'intensità di tali produzione intermedie. Nel paragrafo successivo di questa relazione, cui si rimanda, viene discussa una metodologia di condizionamento dei valori stimati con riferimento alla componenti di domanda, che riduce o amplifica l'effetto di tali variabili in ragione dell'intensità registrata dalle produzioni intermedie.

Preso atto della necessità di determinare congiuntamente prezzi e quantità, comunque, è possibile anche in queste situazioni da un lato estrapolare indicazioni circa i costi sostenuti e, dall'altro, definire degli obiettivi di servizio che siano funzionali alla valutazione dell'esercizio delle funzioni fondamentali e a far convergere le Amministrazioni verso livelli ottimali di erogazione dei servizi. In sostanza non si vincola la definizione dei fabbisogni alla quantificazione dei livelli standard di servizio, ma si prevede la costruzione di indicatori basati sulle produzioni intermedie che possano consentire un giudizio di merito sull'operato delle Amministrazioni locali, non solo in termini di efficienza, ma anche con riguardo all'efficacia, specie quando parametrati in relazione agli input utilizzati.

Tra le funzioni fondamentali, ricadono in tale fattispecie:

- ✓ il servizio di anagrafe;

- ✓ il servizio di gestione dei tributi;
- ✓ il servizio di gestione dell'ufficio tecnico;
- ✓ le Funzioni di Istruzione Pubblica, al netto della scuola materna;
- ✓ le Funzioni nel campo della Viabilità e dei Trasporti, al netto del trasporto pubblico locale;
- ✓ le Funzioni riguardanti la Gestione del Territorio e dell'Ambiente, al netto del servizio rifiuti;
- ✓ le Funzioni del Settore Sociale, al netto dell'asilo nido.

Per alcune di esse, peraltro, la vicinanza tra produzioni intermedie e output finali è tale che, una volta verificata la robustezza delle informazioni necessarie, non è improbabile immaginare una metodologia di stima come quella prefigurata per il gruppo 1), in cui si perviene a valori disgiunti di costo e quantità standard. Tale eventualità sarà posta a verifica in sede di assestamento delle stime delle singole funzioni.

Infine, completano l'elenco delle funzioni fondamentali sottoposte a stima dei fabbisogni standard, quelle funzioni per le quali non solo non sono osservabili e misurabili i livelli di servizio, ma risultano altresì assenti prodotti intermedi che possano essere associati in modo credibile e robusto alla presenza di tali livelli di servizio. Per queste tipologie di funzioni, fermo restando l'approccio metodologico che, ovviamente, si limita a stimare congiuntamente costi e quantità, pervenendo ad una valutazione complessiva della spesa standard, diventa più complicato definire indicatori che possano veicolare informazioni circa il livello di servizio erogato. Di conseguenza, anche la nozione di costo standard o di efficienza sono da valutare in senso lato.

In queste circostanze, si può ancora condizionare l'effetto delle variabili di domanda sulla base di indicatori alimentati da informazioni circa l'attività svolta all'interno di tali funzioni, ma non è mai possibile identificare relazioni lineari tra il fabbisogno e l'entità dei suddetti parametri. Difatti, questi scalari assumono il significato di filtro, per graduare il realismo dell'ipotesi metodologica per cui la domanda è uguagliata dall'offerta.

La gamma di informazioni prelevate attraverso il Questionario, semmai, consente di rappresentare, per classi di famiglie costruite sulla base della distanza dal fabbisogno standard, indicatori di costo e di quantità medie dei fattori utilizzati per la realizzazione del servizio, rendendo così possibile comunque l'applicazione di politiche di convergenza o di indirizzo della gestione.

Tra le funzioni fondamentali da sottoporre a stima rientrano in questa categoria:

- ✓ le Funzioni generali, al netto di Ufficio Anagrafe, Ufficio tecnico, Ufficio tributi;
- ✓ le Funzioni di Polizia locale.

Riassumendo, sebbene venga usato indistintamente il termine fabbisogno standard per il complesso delle funzioni comunali, con esso si dovrà intendere:

i. per le funzioni del primo raggruppamento, la combinazione di costi e quantità standard, ottenute con stime distinte e poi moltiplicate tra loro;

ii. per le funzioni del secondo gruppo, la determinazione congiunta di costi e quantità standard, e quindi una spesa, per la quale è tuttavia possibile, attraverso l'uso di indicatori di adeguatezza, inferire i livelli di servizio offerti e orientare la scelta di obiettivi da assegnare alle Amministrazioni al fine di migliorarne la gestione;

iii. per l'ultimo gruppo di funzioni, la determinazione congiunta di costi e quantità standard, e quindi ancora una spesa, per la quale però non è possibile, attraverso l'uso di indicatori di adeguatezza, inferire i livelli di servizio offerti, ma solo produrre informazioni circa i costi e livelli medi degli input impiegati.

Fermo restando le diverse accezioni che la nozione di fabbisogno standard può assumere, giova sottolineare come, comunque, l'impostazione metodologica adotti, anche nei casi di calcolo congiunto, modelli di stima essenzialmente basati su variabili specifiche di ogni funzione, tra cui sono sempre presenti il costo per addetto, il costo di utilizzo di almeno un input produttivo e un numero non trascurabile di fattori di domanda e offerta direttamente riferibili alla funzione o al servizio oggetto della stima.

In questo modo, anche per le funzioni con outcome e output non misurabili, è possibile ricondurre la misurazione della spesa standard assegnata a ciascun Ente a fattori controllabili dall'Amministrazione e, quindi, utilizzabili in sede di gestione per migliorare il proprio posizionamento, qualora questo risultasse non in linea con le scelte assunte dall'Ente stesso.

Gli apporti di IFEL alla metodologia proposta da SOSE

L'inquadramento metodologico - Il contributo fornito da IFEL nella realizzazione della metodologia SOSE, con riferimento alla stima dei fabbisogni standard per la Polizia locale, origina sia dalla premessa metodologica testé descritta, sia dai precedenti lavori di IFEL, che sono stati sintetizzati e comunque richiamati nella nota trasmessa il 13 ottobre 2010 in occasione dell'audizione presso codesta Commissione in seduta riunita con le Commissioni Bilancio di Camera e Senato. Contrariamente alla prassi internazionale prevalente e ai precedenti tentativi nazionali, in quella sede si suggeriva un approccio bottom-up, basato sulla costruzione e condivisione di un dataset di variabili micro in grado di alimentare stime di singole funzioni di costo.

Tale filosofia appariva convincente, soprattutto dal punto di vista pragmatico, in quanto più facilmente implementabile a livello territoriale come modalità per superare il sistema di riparto basato sul criterio della spesa storica, rispetto a tecniche di stima calate dall'alto e basate su grandezze non direttamente osservabili dagli amministratori locali.

La progettazione dei questionari - Il disegno dei questionari è stato curato da IFEL in virtù delle sinergie che già erano state attivate tra esperti di finanza locale e responsabili finanziari dei Comuni nell'ambito delle analisi dei fabbisogni standard dei Comuni a partire dal 2008. Questo ha permesso di progettare i questionari in modo che essi fossero coerenti con le esigenze, discusse in precedenza, di arricchire il dataset disponibile e, soprattutto, di consentire una riclassificazione dei bilanci in modo uniforme su tutto il territorio nazionale. Grazie ad una precedente sperimentazione rispetto alla data di stesura del D.Lgs. n. 216/10 è stato possibile innestare il percorso realizzato con SOSE all'interno di schemi che erano già stati testati, accelerando di molto l'iter della rilevazione e la qualità dei dati estratti con la medesima.

Definizione e costruzione delle variabili fondamentali – La metodologia proposta da SOSE si poggia sulla costruzione di due variabili essenziali ai fini della stima: la variabile dipendente, ovvero l'oggetto della stima, e una delle sue componenti principali, il costo del lavoro.

Sul primo versante, la metodologia proposta da SOSE ha recepito l'indicazione di IFEL di sottoporre a stima una componente della spesa corrente complessiva costituita dal costo diretto variabile. Tale scelta si è resa opportuna, sia per la mancanza di dati (in particolare gli ammortamenti) che consentissero accezioni più ampie di costo, sia perché in linea con le indicazioni contenute nella legge delega sul federalismo fiscale.

L'intervento di IFEL, ovviamente, non si è limitato alla semplice individuazione della definizione di costo da adottare, ma si è fatto carico di elaborare l'algoritmo di calcolo che, partendo da una riclassificazione dei dati di bilancio attraverso gli elementi informativi contenuti nei questionari, consentisse di pervenire ad una corretta rappresentazione di tale tipologia di costo.

Allo stesso modo, è stata recepita la proposta di IFEL di adottare una definizione di costo del personale medio ponderato per tipologia di addetto e di figura contrattuale. Anche in questo caso, il contributo non si è limitato al solo aspetto definitorio, ma è stato elaborato l'algoritmo di calcolo per giungere alla determinazione di tale grandezza.

I livelli delle prestazioni – Come descritto nella premessa metodologica di questa relazione, IFEL ha sostenuto che per tale funzione fosse impossibile definire livelli quantitativi ottimali delle prestazioni, espresse essenzialmente in termini di numero di sanzioni a vario titolo irrogate, nonché in attività difficilmente correlabili ad una produzione efficiente del servizio (la difesa in opposizione ai ricorsi). Sebbene si ritenga cruciale ancorare l'assegnazione di un fabbisogno alla quantificazione di un servizio effettivamente erogato, si è sostenuto che per una funzione come quella di Polizia locale, il rischio di indirizzare la determinazione dei fabbisogni sulla base delle multe fatte fosse troppo elevato. Tale osservazione è stata recepita nella metodologia proposta da SOSE

Gli obiettivi di convergenza – IFEL ha proposto di utilizzare, in sede di stima, il costo del personale rilevato nel singolo Comune e in applicazione, eventualmente, e solo dietro esplicita decisione politica, l'assegnazione di valori obiettivo, espressi come valori medi variamente calcolati, da raggiunge nel medio-lungo periodo. Nella nota IFEL si spiega che nel breve periodo a ciascun Comune va riconosciuto il costo del personale determinato nel Comune e, semmai, nel lungo periodo si può attribuire un obiettivo di convergenza verso strutture di costo medio del personale omogenee lungo il territorio. Ovviamente, come giusto che sia, questa scelta va lasciata al legislatore, in quanto determina anche implicazioni sul livello della spesa complessiva e sul percorso di convergenza stabilito dalla legge delega sul federalismo fiscale.

Le questioni aperte

I Comuni che non erogano il servizio - Il problema insito nella determinazione degli standard per funzioni con output non osservabile o misurabile attiene al fatto che, mentre è relativamente agevole identificare le determinanti della domanda dei servizi pubblici, più complessa è l'identificazione dell'effettiva offerta dei servizi da parte degli Enti locali. Nella metodologia proposta da SOSE si assume che il fabbisogno standard sia quello potenziale, ovvero quello determinato dalle condizioni di contesto, e non quello misurato sulla base di quanto effettivamente svolto dal Comune. In questo modo, si assegnano valori positivi della spesa anche in circostanze nelle quali il servizio non viene di fatto erogato (si ricorda che diverse centinaia di Comuni in Italia non erogano il servizio di Polizia locale). In altri termini, si riconosce un fabbisogno standard, e un relativo coefficiente di riparto, non sulla base di quanto effettivamente svolto, bensì sulla

scorta di quanto si sarebbe dovuto produrre. Nelle osservazioni di IFEL, invece, si pone in discussione il tema, suggerendo una possibile strada metodologica che lasci al legislatore la possibilità di scegliere se finanziare il costo standard del servizio effettivamente svolto, pur nei limiti della misurazione possibile, oppure il costo standard del servizio che il Comune avrebbe dovuto svolgere sulla base delle condizioni statistiche medie rilevate da SOSE.

Il trattamento dei Comuni con dati anomali - Un aspetto correlato all'assenza di misure robuste circa l'effettività del servizio erogato è quello del trattamento di casi anomali sia in stima sia in applicazione, ovvero in fase di assegnazione di un fabbisogno standard. Nella rilevazione effettuate sono emersi molti casi di enti che presentano una spesa complessiva o alcune sue componenti con valori molto distanti dai valori medi. Spesso queste situazioni sono associate alla dimensione dell'ente, al fatto che il servizio non venga di fatto effettuato oppure alla forma di gestione, che in alcuni casi non consente di ricostruire l'effettiva struttura della spesa. In particolare, per la maggior parte dei Comuni in convenzione non è stato possibile individuare i rapporti che legano un ente all'altro, rendendo incerte le valutazioni circa l'effettivo costo del servizio. Nella metodologia proposta da SOSE le modalità di trattamento dei dati dei Comuni inseriti nella stima tendono ad essere poco selettive e la componente di correzione autonoma che SOSE effettua dei dati trasmessi dai Comuni alquanto rilevante. IFEL ritiene che sia più opportuno calibrare la stima sui Comuni con la gestione diretta, dove è più facile definire i contorni della funzione di produzione. In ogni caso, dovrebbero essere esplicitate le correzioni del questionario realizzate da SOSE. Anche in applicazione, andrebbero chiarite meglio le modalità con cui vengono assegnati i fabbisogni. Si ritiene opportuno isolare i casi ambigui, che possano dare luogo ad assegnazione di fabbisogni in Comuni dove di fatto il servizio di polizia locale non viene svolto, o comunque ad assegnazioni condizionate da valori anomali acquisiti con questionario. Secondo le valutazioni IFEL almeno 600 Comuni risultano anomali, o per mancanza del dato di spesa storica (il certificato di conto consuntivo) cui fare riferimento, o per anomalia del dato prelevato con il questionario (valori di spesa o troppo bassi o troppo alti).

La neutralizzazione degli effetti di reddito, ricchezza e territoriali nel calcolo dei fabbisogni standard - Nella metodologia proposta da SOSE si utilizzano variabili esplicative del fabbisogno correlate al reddito e alla ricchezza del territorio, nonché all'ubicazione territoriale dell'Ente. Queste variabili, quindi, sebbene siano correttamente inserite in stima, devono essere poi opportunamente trattate in modo da evitare che l'assegnazione del fabbisogno risenta più dei fattori cui sono correlati che dell'effettiva efficienza nella gestione del servizio. In sostanza, IFEL propone di isolare questi fattori, per premiare i Comuni sulla base dall'effettiva efficienza nell'erogazione del servizio, a prescindere dalle condizioni di reddito, ricchezza o ubicazione dell'Ente. Ad esempio, nella stima proposta da SOSE viene utilizzato il livello degli affitti degli uffici come variabile esplicati va del fabbisogno. Tale variabile entra in stima con forte intensità e con segno positivo: più alti sono gli affitti più alto il fabbisogno riconosciuto. In questo modo, siccome non sfugge che la variabile sia correlata al reddito e alla ricchezza del Comune, si rischia di premiare eccessivamente Comuni con grossa dotazione finanziaria o con una popolazione con alta disponibilità a pagare per i servizi. Controllando per il reddito dei cittadini e per la ricchezza del Comune, invece, l'effetto di questa variabile, ancorché rilevante, viene mitigato.

La presenza di economie di scala nella determinazione del fabbisogno - Nella impostazione metodologica proposta da SOSE si esclude che nel servizio di polizia locale siano presenti economie di scala. Questa sembra essere un'assunzione molto originale rispetto ai precedenti studi sulla finanza locale, che tendono a convergere sull'idea di una forma ad "U" della spesa corrente pro capite dei Comuni, ovvero di una spesa che è inizialmente molto alta per i Comuni minori e che decresce all'aumentare della popolazione per poi ricrescere nei Comuni maggiori. In effetti, nelle elaborazioni SOSE si nasconde questa evidenza inserendo in stima regressori apparentemente "specifici della funzione", ma di fatto strettamente correlati con la popolazione. In particolare, la variabile "saldo dei pendolari" in valore assoluto (unica variabile non espressa in termini relativi nella stima SOSE), che non da nessuna informazione circa la congestione del traffico (essendo un saldo, può assumere valore nullo anche in presenza di grandi flussi e congestione), e "la lunghezza delle strade interne pro capite" risultano correlati alla popolazione dell'Ente. Nella prassi internazionale, cui IFEL si richiama, l'inserimento di una variabile dimensionale, solitamente la popolazione, costituisce uno dei pilastri cui ancorare tali stime, proprio per tenere conto delle diverse scale di produzione presenti in un contesto come quello dei Comuni.

Diversamente, peraltro, si metterebbe in dubbio, almeno per il caso di Polizia locale, il processo di aggregazione degli enti minori che la normativa vigente promuove al fine di ottenere economie di spesa da destinare o a risparmi di bilancio o ad una maggiore qualità dei servizi offerti.

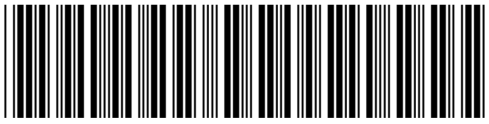
La trasparenza e pubblicità dei dati - Infine, nella metodologia proposta da SOSE la rappresentazione dei risultati appare poco trasparente, in quanto non è immediato desumere l'informazione per ciascun Ente di quali siano gli effetti della stima rispetto al criterio della spesa storica. Allo stesso modo, non vengono definite le componenti su cui gli Enti dovrebbero agire per migliorare il proprio posizionamento, salvo elencare una serie di indicatori, di cui sfugge la relazione con i fabbisogni standard.

IFEL ritiene che sia necessario, una volta raggruppati i Comuni per classi di scarto dallo standard, evidenziare per ciascun ente il valore della spesa storica, il fabbisogno standard calcolato, i costi dei fattori produttivi e l'entità del loro impiego, confrontandola con i rispettivi valori associati alle migliori pratiche rilevate. Inoltre, sempre con lo stesso criterio, si propone una seconda rappresentazione che mostri per ciascun Ente quali siano le componenti che concorrono alla formazione del proprio fabbisogno standard partendo da un valore medio nazionale di fabbisogno standard, in termini di incidenza delle economie di scala, peso del costo dei fattori, quantità e qualità del servizio erogato.

Completa la posizione IFEL sulla trasparenza dell'operazione fabbisogni standard l'assoluta disponibilità di tutti i dati elementari ed elaborati da parte di tutti i possibili interessati, siano essi amministratori, funzionari, ricercatori e ovviamente parlamentari, in un ambiente open source.

PAGINA BIANCA

€ 6,20



16STC0020500