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.