

Lo schema di decreto sui fabbisogni standard: osservazioni critiche¹

di Marco Causi
20 settembre 2010

Al centro dell'attuazione della legge 42 del 2009 (federalismo fiscale) sta l'introduzione di nuovi metodi per la valutazione della quantità e della qualità della spesa pubblica, attraverso il meccanismo dei costi e dei fabbisogni standard. Può sembrare un paradosso, ma la legge 42 ha a che fare meno con il sistema del fisco locale e più invece con il sistema della spesa pubblica locale. Eppure l'attenzione politica e mediatica tende a concentrarsi in prevalenza sui decreti attuativi in materia di imposte, trascurando quelli in materia di spesa, forse perché questi ultimi, come quello sui fabbisogni standard degli enti locali, sono considerati troppo "tecnici".

E' questo è vero, purtroppo, anche per il lavoro delle tecnostrutture del Governo e delle associazioni di Comuni e Province, che ha prodotto un'intesa su uno schema di decreto sui fabbisogni standard assolutamente insufficiente e improvvisato, del tutto inadeguato a far partire l'importante processo di valutazione analitica di questo settore di spesa pubblica (circa 90 miliardi di euro) con consapevolezza e con trasparenza, in ordine sia alle procedure che alle metodologie da utilizzare.

Nelle note che seguono, dopo aver descritto il contenuto dello schema di decreto, vengono messe in evidenza sei aree problematiche: la mancata attuazione di principi fondamentali della legge delega, l'elusione del controllo parlamentare, l'indeterminatezza metodologica del processo di calcolo, l'assenza di connessioni con il ciclo di coordinamento della finanza pubblica stabilito dalla nuova legge di contabilità, l'assenza di coordinamento con la Carta delle autonomie, l'assenza di un disegno "a regime" del procedimento di monitoraggio e aggiustamento dei fabbisogni standard.

Contenuti del decreto

Lo schema di decreto approvato dal Governo, con l'intesa della Conferenza unificata, si limita ad affidare a Sose, la società pubblica che elabora gli studi di settore, la determinazione delle metodologie su cui calcolare i fabbisogni standard, in collaborazione con Ifel, la Fondazione di studi dell'Anci, e previa approvazione della Commissione tecnica paritetica per l'attuazione del federalismo fiscale. Le note metodologiche relative alle

¹ Una versione ridotta del presente testo verrà pubblicato in *nelmerito.com*

procedure di calcolo e le relative stime dei fabbisogni per ciascun Comune e Provincia verrebbero poi adottate con decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri, sentita la Conferenza delle autonomie.

Il lavoro di analisi e di stima si limiterebbe alle sole funzioni fondamentali provvisorie indicate nella legge 42, senza tener conto della nuova Carta delle autonomie oggi all'esame del Senato. Il processo di graduale superamento del criterio della spesa storica è collocato nel triennio 2011-2013. La "revisione a regime" è fissata entro il triennio successivo, senza alcuna previsione di processi di aggiustamento dinamico e di monitoraggio, i quali sono invece – anche in base all'esperienza sugli studi di settore – assolutamente necessari in questo tipo di procedimenti.

Mancata attuazione di principi fondamentali della delega

L'osservazione critica di base che può essere fatta allo schema di decreto concerne la mancata attuazione di alcuni punti cardine della legge delega.

L'articolo 2, comma 2, lettera f), della legge 42/2009 fissa il seguente principio direttivo: "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; definizione degli obiettivi di servizio cui devono tendere le amministrazioni regionali e locali nell'esercizio delle funzioni riconducibili ai livelli essenziali delle prestazioni o alle funzioni fondamentali di cui all'articolo 117, secondo comma, lettere m) e p), della Costituzione".

E' evidente l'assenza totale, nel decreto in esame, così come pure negli altri atti predisposti dal Governo in materia di attuazione della legge 42 (compresa la Relazione programmatica consegnata il 30 giugno), di riferimenti al percorso che dai livelli essenziali delle prestazioni porta agli obiettivi di servizio, e quindi ai costi e ai fabbisogni standard. L'operazione di calcolo dei fabbisogni standard viene ricondotta ad una mera analisi di tipo statistico sulle spese storiche esistenti, con riferimenti metodologici vaghissimi e poco stringenti (vedi oltre).

Inoltre, l'articolo 5, comma 1, lettera g), della legge 42/2009 assegna, in materia di costi e fabbisogni standard, un preciso ruolo alla Conferenza permanente per il coordinamento della finanza pubblica: "La Commissione si avvale della Commissione di cui all'articolo 4 [Copaff] quale segreteria tecnica per lo svolgimento delle attività istruttorie e di supporto necessarie; a tali fini, è istituita una banca dati comprendente indicatori di costo, di copertura e di qualità dei servizi, utilizzati per definire i costi e i fabbisogni standard e gli obiettivi di servizio nonché per valutare il grado di raggiungimento degli obiettivi di servizio".

La legge delega continua con la seguente lettera h): "la Conferenza verifica periodicamente la realizzazione del percorso di convergenza ai costi e ai fabbisogni standard nonché agli obiettivi di servizio e promuove la conciliazione degli interessi tra i diversi livelli di governo interessati (...)".

E' evidente, qui, che il ruolo della Copaff è un ruolo di segreteria tecnica, mentre è la Conferenza permanente il luogo deputato alla verifica dinamica dei processi di adeguamento dettati dalla riforma, così come dei più complessi aspetti di ordine politico-istituzionale relativi al funzionamento della finanza multilivello italiana riformata dalla legge 42. A tutt'oggi la Conferenza permanente non è stata istituita, e questa è già di per sé una seria mancanza attuativa. In più, questo organo centrale nei principi della delega, e le procedure connesse al suo funzionamento, sono totalmente ignorate nello schema di decreto.

Dal punto di vista politico l'interpretazione è chiara: il Governo, e in particolare il Ministro dell'economia, non vuole partecipare ad alcuna procedura regolata di confronto inter-istituzionale con Regioni ed Enti locali. Questo dato, peraltro, emerge anche su un altro versante, quello della inadempienza rispetto a quanto previsto dalla nuova legge di contabilità e finanza pubblica, e cioè il mancato inoltro al sistema di regioni e autonomie delle proposte di linee guida per il Documento di Finanza Pubblica, che avrebbe dovuto avvenire entro il 15 luglio e di cui non c'è alcuna traccia.

Elusione del controllo parlamentare

La Commissione parlamentare bicamerale sull'attuazione del federalismo fiscale viene completamente esautorata dalla fase concreta di fissazione dei metodi di determinazione dei fabbisogni standard e dalla loro applicazione operativa per il calcolo effettivo dei medesimi fabbisogni. Infatti, la nota metodologica relativa alle procedure di calcolo e la quantificazione dei fabbisogni standard per ciascuna funzione e singolo ente sono adottati con decreto del Presidente del Consiglio senza passare per il Parlamento. Questa procedura elude i principi di garanzia e di trasparenza democratica che la legge 42 ha affidato al "filtro" della Commissione bicamerale. Alla quale oggi viene chiesto di dare il via libera a una vaga procedura di quantificazione, di cui non sarà chiamata a valutare gli esiti, neppure sul piano meramente metodologico se non anche su quello operativo.

Una possibile proposta è di stabilire con chiarezza la separazione fra due successive fasi di lavoro. Una prima, di raccolta dati e di prime analisi aggregate, da concludersi con una relazione da presentare in Parlamento, e una seconda, di vera e propria definizione delle metodologie di calcolo dei fabbisogni standard, nelle diverse accezioni di cui si dirà più avanti, da travasare in un decreto che passi al vaglio della Commissione bicamerale e della Conferenza permanente, e non della sola Commissione tecnica paritetica.

Indeterminatezza del processo

Nello schema di decreto il concetto di fabbisogno standard su ciascuna delle funzioni fondamentali degli enti locali resta indefinito. Il risultato finale della procedura sarà una specifica quota da attribuire a ciascun ente su un fondo predeterminato oppure sarà un livello assoluto di risorse finanziarie? Si seguirà un approccio top-down (criterio di riparto) oppure un approccio bottom-up (analitico per prestazioni)? Fra quelle presenti nell'esperienza italiana e internazionale, quali metodologie verranno testate? Un allegato tecnico alla Relazione programmatica del 30 giugno fa cenno soltanto a due delle

metodologie esistenti, ma non fornisce alcuna indicazione per il lavoro della Sose e dell'Ifel.

Questi non sono aspetti “tecnici” da lasciare alla competenza della Sose e dell'Ifel, sono elementi costitutivi del sistema del federalismo fiscale che andrebbero definiti con chiarezza sul piano delle scelte di fondo, e poi costantemente monitorati e valutati. La questione più importante riguarda la scelta fra metodologie di tipo aggregato, finalizzate a individuare indicatori di spesa media pro-capite adeguatamente ponderati e metodologie di costruzione di indicatori di costo per aree merceologiche di servizi sufficientemente omogenei.

La questione andrebbe discussa a fondo, e non addirittura dimenticata come fa lo schema di decreto. E andrebbero valutate opzioni innovative. Ad esempio, uscire dall'alternativa secca fra indicatori “macro-aggregati” e indicatori “micro-aziendalistici” per definire nuove classi di indicatori “meso” (in fondo, è questa la strada che suggerisce la parallela, e più avanzata, vicenda della valutazione dei costi standard nel settore sanitario). Oppure, per fare un altro esempio, riflettere sull'utilità di mettere in campo entrambe le procedure, quella “macro” e quella “meso”, dedicando la prima al compito di definire quantità e riparti, almeno in fase transitoria, e la seconda a fornire agli amministratori locali “benchmark” ottimali di riferimento da utilizzare come una sorta di “cruscotto di gestione” nei processi di raggiungimento dell'efficienza e della convergenza.

E' importante qui ricordare che la eterogeneità dei servizi offerti da Comuni e Province è molto più elevata di quella dei servizi regionali, e di conseguenza molto più grande è la variabilità della spesa storica da ricondurre a fattori “standard”. Sarebbe irrealistico pretendere una valutazione analitica, o anche “meso”, di tutti i servizi forniti dagli enti territoriali. Tuttavia, è chiaro che sarebbe un vero passo avanti sfruttare la “macchina” dell'attuazione della legge 42 per fornire agli amministratori locali indicatori di costo e valutazioni comparative per le più importanti funzioni fondamentali, e cioè non solo per quelle per le quali esistono lep/lea, ma anche per le altre più rilevanti ai fini del costo complessivo e dell'efficienza/efficacia dell'apparato pubblico locale (come ad esempio illuminazione pubblica, manutenzione stradale, raccolta e smaltimento dei rifiuti, servizio idrico integrato, servizi per la non autosufficienza, servizi scolastici e materno-infantili, ecc.). A ben vedere, è proprio questo l'obiettivo a cui mira il legislatore nell'ambito di quanto previsto nel sopra citato articolo 2, comma 2, lettera f) della legge 42/2009.

Sotto questo aspetto, mentre il ruolo di Sose può essere giustificato dalle competenze maturate nell'ambito dell'analisi statistica avanzata di micro-dati finalizzata alla costruzione di parametri operativi dell'azione pubblica, e non alla mera attività di ricerca, occorrerebbe chiamare in causa anche l'Istat, che possiede le più avanzate banche dati territoriali non solo sui conti economici, ma anche sugli obiettivi di servizio. Di queste banche dati non solo bisognerà tenere conto, ma esse andranno mantenute e pienamente inserite nel processo di definizione dei fabbisogni e di monitoraggio periodico del raggiungimento degli obiettivi di servizio.

Assenza di interconnessioni fra attuazione dei principi del federalismo e coordinamento della finanza pubblica

Lo schema di decreto si limita a riproporre in modo un po' ottuso la tradizionale clausola di salvaguardia finanziaria propria dei custodi del bilancio, e cioè che "dal presente decreto non devono derivare nuovi o maggiori oneri per il bilancio dello Stato". Emerge qui un grave errore: il decreto in esame non è un normale atto di "spesa", bensì un decreto che ha un compito strutturale, e cioè quello di introdurre a livello ordinamentale, e nel rapporto inter-istituzionale "multilivello", nuovi metodi e nuove procedure per il calcolo dei costi dei servizi pubblici essenziali e fondamentali erogati da Comuni e Province.

La compatibilità finanziaria aggregata del processo di attuazione della 42 non va ricercata apponendo inutili vincoli decreto per decreto, poiché è garantita dalle norme di coordinamento generale dettate dalla nuova legge 196/2009 in materia di contabilità e finanza pubblica. Sono i meccanismi dinamici di coordinamento previsti in quella sede (il DFP, i decreti collegati annuali sul patto di convergenza, la legge di stabilità contenente le previsioni "multilivello" e il patto di stabilità) che garantiscono, anno per anno, le compatibilità: trovando, se del caso, le adeguate coperture, ovvero, se è il caso, accertando gli eventuali risparmi.

In sede di attuazione della legge delega sul federalismo fiscale ci si dovrebbe soffermare quindi sulle modalità di interconnessione fra decisioni di finanza pubblica da un lato e, dall'altro lato, meccanismi di valutazione e di adeguamento nel circuito livelli essenziali delle prestazioni-obiettivi di servizio-costi e fabbisogni standard. In questo processo, è bene ricordare che la relazione fra calcolo/revisione dei fabbisogni standard e patto di convergenza degli obiettivi di servizio dovrebbe consentire di accrescere quantità e qualità dell'offerta delle prestazioni nei territori attualmente meno dotati e/o nei settori attualmente sotto standard per poter raggiungere i livelli essenziali. La questione non viene affrontata nel decreto, ma neppure nella Relazione programmatica del 30 giugno, in cui i concetti "l.e.p." e obiettivi di servizio non sono mai citati.

Si rischia qui, sul piano politico, un vero e proprio tradimento dello spirito della legge 42 e della legge 196, entrambe approvate con un intenso e proficuo lavoro parlamentare in vista di obiettivi condivisi di riforme a medio termine.

La clausola di salvaguardia, peraltro, non solo non risolve il vero problema ma ne apre di nuovi, creando inutili incertezze all'attuazione della delega. Cosa succederà ai fabbisogni standard, una volta determinati, se il Governo deciderà nella manovra annuale un taglio di spesa? E come va intesa la previsione di invarianza dei saldi finanziari? Nel senso che l'ammontare della spesa dei Comuni e delle Province relativo a funzioni fondamentali debba restare pari nella sua dimensione complessiva al livello attuale, di modo che la sommatoria dei "risparmi di risorse" derivanti dagli enti i cui fabbisogni standard risulteranno inferiori alla spesa storica dovrà essere tale da compensare esattamente la sommatoria delle "spese aggiuntive" relative agli enti i cui fabbisogni standard risulteranno al di sopra della spesa storica?

Si tratta con tutta evidenza di una condizione di vincolo cervellotica e astratta, che blocca il sistema di determinazione dei fabbisogni standard e dei connessi obiettivi di servizio, e

dimostra l'inutilità di prevedere, in un decreto di natura eminentemente metodologica e strutturale, una clausola di invarianza finanziaria dei saldi attuali.

Assenza di coordinamento con la Carta delle autonomie

Non si può poi non sottolineare l'irrazionalità di quanto previsto all'articolo 2, in cui si stabilisce che tutta questa complicata costruzione dei fabbisogni standard viene applicata soltanto alle funzioni fondamentali identificate in via provvisoria nella legge 42, senza tenere conto del parallelo processo di loro definitiva determinazione nella Carta delle autonomie. Peraltro, nel testo della Carta delle autonomie varato dalla Camera e da discutere in Senato è stata inserita una clausola parallela, e altrettanto irragionevole: le funzioni fondamentali definitive entreranno in vigore solo alla fine della fase transitoria prevista dalla legge 42, e cioè non prima del 2016.

Anche qui sembra prevalere una mera logica di garanzia sui saldi finanziari. Una logica che non sta in piedi: non è vero infatti che i saldi finanziari attuali tengano conto, a legislazione vigente, dell'attuazione della legge 42 (corredata delle sole funzioni provvisorie), e che quindi rischierebbero di "saltare" introducendo nel processo la lista definitiva delle funzioni. Non è vero perché, semplicemente, anche sulle sole funzioni provvisorie non sono ancora stati calcolati i fabbisogni standard e non è stato messo a punto il sistema. E quindi i saldi a legislazione vigente non ne possono tenere conto.

Non c'è quindi alcun rischio finanziario se il lavoro analitico e metodologico su tutte le funzioni fondamentali viene messo in cantiere fin da oggi. Anzi, potrebbe essere vero il contrario: si mette in piedi una complessa macchina per la valutazione di alcuni fabbisogni standard (con connesse procedure di redazione di questionari, analisi statistica, concertazione, ecc.) e questa macchina dovrà essere fra qualche anno ripristinata per valutarne altri. Semplici economie di scopo e di scala suggeriscono che sia meno costoso, questa macchina, metterla in funzione su tutte le funzioni fondamentali, e non solo su quelle provvisorie.

Il punto ha una ricaduta politica da non sottovalutare. Fra la lista provvisoria e quella definitiva, in base all'attuale testo in esame al Senato, la differenza più importante riguarda le funzioni relative alle infrastrutture culturali (musei, biblioteche, archivi, teatri), di cui sono in larga parte proprietari i Comuni (per più del 50% i musei, per più dell'80% biblioteche e archivi). Si tratta di un patrimonio non secondario dal punto di vista non solo economico, ma soprattutto simbolico: cuore storico della tradizione dei Comuni italiani, vanto dello spirito civico in ogni parte d'Italia, volano economico rilevante per tante comunità urbane. C'è da dire a voce alta che un federalismo che non dovesse riconoscere i costi relativi ai musei, agli archivi e alle biblioteche civiche non potrà mai essere un vero federalismo.

Assenza di procedimenti di revisione "a regime"

Va chiarito molto meglio come si opererà dopo la fase iniziale. La mera previsione di un'unica revisione dopo un triennio sembra ben lontana dall'idea che con il decreto si avvia

una fase di vera riforma strutturale e permanente. Nello scenario di “regime” vanno definite la periodicità delle rideterminazioni, le modalità del monitoraggio, le procedure di approvazione delle revisioni. E’ chiaro infatti che Sose non può essere lasciata da sola, insieme a Ifel, senza precisi indirizzi per la sua attività, in primo luogo da parte della Commissione permanente per il coordinamento della finanza pubblica.