

ALLEGATO 1



AUDIZIONE SULLO SCHEMA DI DECRETO LEGISLATIVO RECANTE
"DISPOSIZIONI IN MATERIA DI DETERMINAZIONE DEI FABBISOGNI
STANDARD DI COMUNI, CITTÀ METROPOLITANE E PROVINCE"

COMMISSIONE PARLAMENTARE PER IL FEDERALISMO FISCALE
COMMISSIONE BILANCIO CAMERA E SENATO

Roma, 27 ottobre 2010

AUDIZIONE SUI FABBISOGNI STANDARD DEGLI ENTI LOCALI

La Delega e i principi generali

La legge 42/2009 all'articolo 2 nel definire i principi e criteri direttivi ai quali devono essere informati i decreti legislativi attuativi della delega, 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.

Il legislatore risulta poi preciso nella specificazione che ai fini dell'attuazione della delega, e in particolare della determinazione dell'entità e del riparto dei fondi perequativi degli enti locali in base al fabbisogno *standard* o alla capacità fiscale di cui agli articoli 11 e 13, in sede di prima applicazione, nei decreti legislativi sono provvisoriamente considerate, ai fini del finanziamento integrale sulla base del fabbisogno *standard*, le funzioni individuate e quantificate dalle corrispondenti voci di spesa, sulla base dell'articolazione in funzioni e relativi servizi prevista dal decreto del Presidente della Repubblica 31 gennaio 1996, n. 194, recante "Regolamento per l'approvazione dei modelli di cui all'art. 114 del Decreto Legislativo 25 febbraio 1995, n. 77 concernente l'ordinamento finanziario e contabile degli enti locali".

Ai fini di dare attuazione al finanziamento delle funzioni in base al fabbisogno la legge prevede quindi la provvisoria individuazione delle funzioni medesime, e dei relativi servizi, distintamente per Province e Comuni.

Quindi la legge risulta chiara nell'individuare, già nel periodo transitorio quinquennale, l'obiettivo del finanziamento integrale delle funzioni fondamentali sulla base del fabbisogno standard.

Tale sistema di finanziamento delle spese relative alle funzioni è posto a regime con gli articoli 11 e 13 della legge.

Avuto riguardo al finanziamento delle funzioni, le spese relative di comuni, province e città metropolitane, sono classificate in:

- 1) spese riconducibili alle funzioni fondamentali ai sensi dell'articolo 117, secondo comma, lettera p), della Costituzione, come individuate dalla legislazione statale;
- 2) spese relative alle altre funzioni;
- 3) spese finanziate con i contributi speciali, con i finanziamenti dell'Unione europea e con i cofinanziamenti nazionali.

Relativamente alle spese di cui al numero 1) si definiranno le modalità per cui il relativo finanziamento avviene in modo da garantirne l'integrale copertura in base al fabbisogno standard e altresì con riferimento ai livelli essenziali delle prestazioni eventualmente da esse implicate.

Le spese relative alle altre funzioni sono finanziate con il gettito dei tributi propri, con compartecipazioni al gettito di tributi e con il fondo perequativo basato sulla capacità fiscale per abitante.

L'art. 13 riguarda l'entità e il riparto dei fondi perequativi per gli enti locali.

La dimensione del fondo è determinata, per ciascun livello di governo, con riguardo all'esercizio delle funzioni fondamentali, in misura uguale alla differenza tra il totale dei fabbisogni *standard* per le medesime funzioni e il totale delle entrate standardizzate di applicazione generale spettanti ai comuni e alle province, con le modalità e le esclusioni previste dall'art.11.

La ripartizione del fondo perequativo tra i singoli enti, per la parte afferente alle funzioni fondamentali avviene in base a:

- 1) un indicatore di fabbisogno finanziario calcolato come differenza tra il valore standardizzato della spesa corrente al netto degli interessi e il valore standardizzato del gettito dei tributi ed entrate proprie di applicazione generale;
- 2) indicatori di fabbisogno di infrastrutture, in coerenza con la programmazione regionale di settore, per il finanziamento della spesa in conto capitale; tali indicatori tengono conto dell'entità dei finanziamenti dell'Unione europea di carattere

infrastrutturale ricevuti dagli enti locali e del vincolo di addizionalità cui questi sono soggetti.

La spesa corrente standardizzata è computata ai fini della ripartizione del fondo perequativo sulla base di una quota uniforme per abitante, corretta per tenere conto della diversità della spesa in relazione all'ampiezza demografica, alle caratteristiche territoriali, con particolare riferimento alla presenza di zone montane, alle caratteristiche demografiche, sociali e produttive dei diversi enti. Il peso delle caratteristiche individuali dei singoli enti nella determinazione del fabbisogno è determinato con tecniche statistiche, utilizzando i dati di spesa storica dei singoli enti, tenendo conto anche della spesa relativa a servizi esternalizzati o svolti in forma associata.

La Delega e i riferimenti teorici

La Delega, pur rinviando ai decreti delegati il compito di definire le modalità di computo dei fabbisogni standard, individua almeno due concetti di standard cui fare riferimento.

Il primo è contenuto nella parte in cui si richiamano i principi generali di delega (articolo 2), e considera il fabbisogno standard come il livello di servizio pubblico coerente con la garanzia dei diritti di cittadinanza lungo tutto il territorio nazionale, avendo cura che ciò avvenga 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.

Il secondo riferimento, invece, più esplicito e articolato, contenuto nella parte della Delega in cui si regola il funzionamento della perequazione delle risorse per il finanziamento delle funzioni fondamentali (articolo 13), 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 spesa standard che, anziché ricercare elementi di efficienza e di risparmio nelle modalità di erogazione di un servizio pubblico, si concentra nell'individuazione di elementi che

possano concorrere a, ma non necessariamente determinare, la 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 nella Delega viene esplicitamente riferito al comparto delle Regioni e 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, che poggia sulla determinazione congiunta del fabbisogno standard di spesa (Analisi delle determinanti), nella Delega sembra delimitare l'ambito di applicazione per gli Enti locali.

In effetti, questa apparente demarcazione si basa sull'idea che la stima della Funzione di costo consente di giungere ad una valutazione del costo unitario di un certo bene pubblico, da moltiplicarsi poi per una componente di quantità definita ed individuata in altra sede. Al contrario attraverso l'Analisi delle determinanti si individua una spesa, la quale per definizione è il prodotto di una quantità per un certo prezzo. L'analisi delle due questioni avviene congiuntamente.

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 pochi casi questo è possibile, mentre nella maggior parte dei servizi si è in presenza di produzioni congiunte che mal si prestano a trovare una quantità fisica che ne rappresenti un'unica misurazione adeguata. Non riuscendo a quantificare costi unitari (cioè per unità di prodotto), pertanto, è possibile studiare i Costi totali dei diversi servizi, ovvero il prodotto congiunto di quantità e costi. Ne consegue che, anche stimando una funzione di costo, si perviene al calcolo di Fabbisogni standard.

In effetti, a questa conclusione si è costretti a pervenire anche dal 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 non è plausibile, nella misura in cui potrebbe determinare livelli di spesa superiori a quella storica.

Pertanto, sia che si faccia riferimento alla spesa standard, sia che si faccia riferimento al costo standard, quest'ultimo deve essere inteso come costo totale, ovvero costo per quantità, anche se rimane una sostanziale differenza nel definire un Fabbisogno standard inteso come Spesa (prodotto implicito di un prezzo e di una quantità) attraverso il metodo delle determinanti, oppure un Costo totale (che di nuovo incorpora sia prezzo sia quantità) attraverso la stima di Funzioni di costo.

Infine, un punto fondamentale della Delega, preso atto della necessità di determinare congiuntamente prezzi e quantità, è quello di 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 di ipotetici LEP, ma si prevede la costruzione di indicatori di tipo qualitativo e quantitativo che possano consentire un giudizio di merito sull'operato delle Amministrazioni locali, non solo in termini di efficienza, ma anche con riguardo all'efficacia.

Si tratta di indicatori necessariamente interni alla misurazione dei fabbisogni standard, in quanto deputati a fornire elementi di giudizio coerenti con i livelli finanziari standard calcolati. Tali indicatori possono essere derivati sia dai fattori di carico, sia dalle caratteristiche della domanda, sia, e forse più coerentemente con lo spirito della Delega, dalle variabili caratteristiche di ciascun servizio in termini di input impiegati e output realizzati, utilizzati per la stima dei fabbisogni standard.

Obiettivi e conclusioni

Il quadro finanziario in cui si inserisce il percorso di individuazione dei fabbisogni standard per i Comuni è caratterizzato da forti difficoltà in merito al reperimento delle risorse per garantire i servizi ai cittadini e lo sviluppo dei territori.

Infatti il forte contributo dei comuni al risanamento della finanza pubblica ha portato il comparto ad essere uno dei più virtuosi della Pubblica Amministrazione, non producendo più deficit, mantenendo un apporto positivo per la finanza pubblica di più di 5 miliardi di euro

A causa però del mancato completamento del sistema di finanziamento dei comuni le differenze di dotazione di risorse trasferite e di basi imponibili tra gli enti sono ancora molto ampie, quindi l'avvio del meccanismo che pone le basi della perequazione delle risorse non può che essere l'inizio di un percorso di equità del sistema.

Parimenti la mancanza di elementi oggettivi di analisi della spesa pubblica ha impedito l'introduzione di efficaci sistemi sanzionatori e di premialità, finalizzati a impedire comportamenti poco virtuosi o ad incentivare le migliori pratiche.

Il sistema di analisi dovrà ovviamente tener conto delle differenze esistenti tra i territori, sia riguardo gli elementi strutturali, che alla quantità e qualità dei servizi erogati, in particolare le peculiari condizioni di gestione delle funzioni nei comuni di minore dimensione demografica; devono inoltre essere tenuti in considerazione gli eventuali obiettivi fissati dalle norme statali o regionali che fissano obiettivi di servizio.

La procedura di condivisione del processo di individuazione dei fabbisogni standard dovrebbe poi essere la più ampia possibile, l'importanza e la potenzialità del processo infatti può offrire a tutte le istituzioni pubbliche spunti di analisi e conoscenza del sistema degli enti locali.

I Comuni sono sia l'ente di prossimità che sostiene la maggior parte della spesa per la persona, dal sociale alla scuola all'assistenza, ma anche il soggetto pubblico che maggiormente sostiene la spesa per investimenti sul territorio; sarebbe quindi auspicabile l'esercizio della delega anche con riferimento alla spesa in conto capitale, attraverso la valutazione dei fabbisogni infrastrutturali come previsto dall'articolo 13 della legge 42 del 2009.

I fabbisogni standard saranno quindi la base di riferimento per garantire il finanziamento integrale delle funzioni fondamentali secondo parametri di efficacia ed efficienza, attraverso il superamento della spesa storica, ai sensi di quanto disposto dall'articolo 119 della costituzione e dal capo III della legge 5 maggio 2009 n.42. Infatti il fondo perequativo sarà quantificato proprio in base al fabbisogno standard relativo alle funzioni fondamentali, e ripartito in base a tali parametri ed alle capacità fiscali per le altre funzioni. Tenendo conto delle nuove informazioni che la determinazione dei fabbisogni standard offre e dell'evoluzione spontanea delle nuove entrate attribuite al comparto è indispensabile che l'entità del fondo perequativo sia predeterminata solo nell'anno di soppressione dei trasferimenti ed in misura coerente con i trasferimenti

soppressi. Solamente in questo modo verrebbero attuate la costituzione e le norme fondamentali per il finanziamento degli enti locali contenute nella legge 42, garantendo gli effetti auspicati dalla riforma in termini di esercizio dell'autonomia fiscale e di incentivazione dell'efficienza nell'erogazione dei servizi.

Le informazioni e le analisi derivanti dal processo di individuazione dei fabbisogni standard avranno quindi una molteplice finalità, per un verso fornire alla amministrazione pubblica validi elementi di conoscenza della spesa locale, al fine di realizzare politiche di programmazione finanziaria integrata basate su elementi oggettivi, e d'altra parte offrire ai cittadini un valido strumento di trasparenza per la valutazione e la comparazione dell'azione pubblica.