

Documentazione consegnata dai rappresentanti dell'IFEL

ALLEGATO 2



**Disposizioni in materia di determinazione dei fabbisogni standard di  
Comuni, Città metropolitane e Province (Atto n. 240)**

COMMISSIONE PARLAMENTARE PER L'ATTUAZIONE DEL FEDERALISMO FISCALE  
CAMERA DEI DEPUTATI - SENATO DELLA REPUBBLICA

COMMISSIONE V BILANCIO E TESORO - CAMERA DEI DEPUTATI

COMMISSIONE V BILANCIO - SENATO DELLA REPUBBLICA

*Roma, 13 ottobre 2010*

*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 od 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.

### *Gli elementi costitutivi del fabbisogno standard*

Una volta riconciliati i riferimenti teorici contenuti nella Delega per descrivere il fabbisogno standard di un ente, si pone il problema, almeno per gli Enti locali, della modalità con cui pervenire al calcolo di siffatta variabile.

La distinzione non attiene alla grandezza che si vuole spiegare, dato che il Costo complessivo per un certo servizio eguaglia evidentemente la Spesa ad esso dedicata, quanto al modo con cui queste grandezze vengono spiegate o, ancora meglio, quale loro parte si vuole spiegare.

Il processo di scelta deve discendere dal quadro complessivo che ricomprenda ambedue le definizioni e ne mostri punti di congiunzione e di diversità. Il concetto di fabbisogno di bene pubblico va riconnesso ad una qualche funzione di domanda del bene stesso. La quantità di bene pubblico  $G$  è quindi esprimibile come una funzione di quattro distinti insiemi di variabili:

$$G = g(c(\dots), T, Z', Z'') \quad (1.1)$$

Il primo gruppo è costituito dalla funzione  $c(\dots)$  che rappresenta il costo di produzione (unitario) di un determinato bene o servizio pubblico. La funzione di costo dipende dal prezzo pagato per l'acquisto dei fattori produttivi (lavoro ed attrezzature) che occorre impiegare, dalla quantità di bene che si vuole produrre (qualora esistano fenomeni di economia/diseconomia di scala) e da un insieme di ulteriori elementi che contestualizzano la produzione di un servizio in una specifica localizzazione.

Il secondo gruppo di variabili è rappresentato dall'insieme  $T$ , che comprende parametri tipicamente fiscali che trasformano il costo di produzione in prezzo effettivamente gravante sulla popolazione. Si pensi alla quota di spesa finanziata con tributi locali, con tariffe specifiche, oppure con trasferimenti erariali dal centro. L'insieme  $T$  ha poco a che fare con gli aspetti di costo necessari a produrre quel dato bene. E' probabile che influenzi fortemente la quantità desiderata di quel bene pubblico, ma ben poco il suo costo.

Il terzo gruppo di variabili è rappresentato dall'insieme  $Z'$  ed è costituito innanzitutto da un vettore di variabili specifiche locali, tipiche di una funzione di domanda, come il

reddito e la ricchezza familiare assunte come "rappresentative" del comune. Come per qualsiasi funzione di domanda la capacità reddituale ne determina la quantità desiderata. D'altro canto il bene pubblico emerge da un processo decisionale collettivo e quindi la sua quantità è ovviamente legata all'ampiezza della collettività. La popolazione è quindi una costituente importante di tale insieme. Lo stesso vale per la numerosità delle unità economiche, nella misura in cui l'amministrazione comunale fornisce servizi necessari all'attività economica. In questo insieme di grandezze figurano anche rappresentazioni più articolate del tessuto produttivo locale come, ad esempio, i tassi di occupazione del settore privato. In diverse situazioni non si può escludere che questo complesso di variabili economiche colga anche fenomeni che vedono l'amministrazione pubblica comunale esercitare un ruolo di supplenza a fronte di condizioni di precarietà economica del territorio. Una maggiore domanda di bene pubblico (che spesso coincide con una platea più ampia di dipendenti pubblici comunali) in coincidenza con bassi livelli di capacità reddituale locale non riflette per il bene pubblico la natura di "bene inferiore" quanto quella di sostegno complessivo al reddito stesso.

Si ha infine un quarto insieme di variabili  $Z''$ , con le quali si tendono a cogliere gli elementi strutturali del territorio, sia di ordine socio-demografico, sia di tipo geografico, che tengono conto delle diverse condizioni nelle quali avviene il processo di erogazione del servizio. Sono grandezze che influenzano la tipologia di domanda del bene pubblico: si pensi alla struttura per anzianità della popolazione. Sono grandezze che possono influenzare sia appunto il livello della domanda (e quindi risultare esterne alla funzione di costo), sia determinarne in maniera più specifica la sua composizione multi prodotto. In questo senso sono variabili di natura abbastanza ibrida.

Da quanto sinora detto dovrebbe risultare sufficientemente chiaro come, rispetto all'equazione (1.1), è l'esclusione dell'insieme di grandezze appartenenti a  $T$  oppure a  $Z'$  che consente di identificare una funzione di costo. Consente cioè di dire che non si sta tentando di spiegare per i singoli servizi come venga determinata la spesa per quel bene pubblico, quanto il suo specifico costo. In altre parole, si è in presenza della stima di una funzione di costo quando si escludono alcuni gruppi di variabili a destra dell'equazione (1.1).



Viceversa, la metodologia indicata come *Analisi delle determinanti* corrisponde in estrema sintesi alla stima di una funzione di spesa. Si tratta della relazione (1.1) indicata come funzione di domanda del bene pubblico una volta che la si è moltiplicata per il suo prezzo. In questo approccio diviene naturale partire dalla spesa, normalizzarla per la popolazione, ottenendo una spesa procapite ed impiegare tutto quanto permetta di gettare luce sui differenziali fra i diversi Enti. L'idea è quella di spiegare il più possibile, cioè di capire il complesso delle ragioni che stanno alla base di comportamenti amministrativi molto differenziati.

A rigore anche in questo approccio sarebbe preferibile impiegare variabili che sono esogene al sistema e dunque risultano indipendenti dal processo decisionale dell'amministrazione. In diversi casi, l'obiettivo di ottenere una quota di spiegazione elevata ha spinto ad impiegare variabili endogene, più "vicine" alla spesa finale.

In definitiva, la distinzione fra funzione di costo e funzione di spesa non dipende dalla grandezza che si decide di indagare quanto dall'insieme dei fattori che si decide di metter in campo o che sono disponibili per tale indagine.

#### *Differenziali di costo ed ammissibilità di maggiori spese: l'interpretazione dei risultati ottenibili con i diversi criteri di stima*

Ai fini di orientare la scelta tra le due possibili metodologie, è opportuno discutere i possibili risultati che deriverebbero dalla loro applicazione.

In ambedue le tecniche la parte spiegata tende a divenire lo standard, mentre la parte non spiegata è ciò che sfugge da tale definizione. Allo stesso modo, lo standard stesso non è certo unico per tutte le Amministrazioni, ma dipende dal valore specifico assunto dalle variabili esplicative.

In particolare, nella Funzione di costo va chiarito quanto possa essere fuorviante un'immediata identificazione della parte non spiegata con una misurazione di inefficienza. Diverse amministrazioni possono presentare costi più elevati per alcuni servizi per la semplice ragione che hanno deciso di dotarsi di servizi di maggiore qualità. Nondimeno si tratta di costi che esulano dallo standard ed in quanto tali costituiscono elementi di costo non suscettibili di perequazione all'interno di un'impostazione istituzionale che si ispiri ad un approccio federale. In termini concreti

ed applicativi si può dire che non è molto diverso che il "supero dello standard" derivi da maggiore qualità oppure da inefficienza. In ambedue i casi si tratta di maggiori costi non ammissibili in un programma appunto di tipo perequativo.

Da un punto di vista conoscitivo sarebbe molto importante distinguere da quale dei due fattori dipenda il maggior costo, ma ciò implica disporre di set informativi più ampi.

In via teorica la parte dei differenziali di costo spiegata e quindi appartenente allo standard e come tale ammissibile può dipendere da:

- i) Presenza di economie o diseconomie di scala
- ii) Non completa omogeneità nel servizio da offrire (che può determinare una diversa scelta ottimale dei fattori produttivi da impiegare) legato a differenze:
  - a) fisiche ed orografiche (ad es: manutenzione di strade in pianura e in montagna)
  - b) demografiche e sociali (ad es: diversa combinazione dei prodotti di base offerti dal servizio anagrafe in funzione di quota di popolazione immigrata, quota di popolazione anziana, ecc.)
- iii) Differenze nei prezzi pagati per l'acquisto dei fattori produttivi, a loro volta legate a:
  - a) mercato del lavoro locale
  - b) politica salariale dell'amministrazione (composizione professionale, salario variabile, ecc.)

A sua volta la parte che esula dagli standard può dipendere da:

- iv) Inefficienze di vario tipo:
  - a) tecnica, cioè si produce poco dati i fattori disponibili
  - b) allocativa, cioè si produce in misura tecnicamente efficiente ma con una combinazione subottimale nella composizione dei fattori produttivi
  - c) economica, cioè si acquistano e/o si pagano i fattori sopra gli standard di mercato.

v) Differenziali di qualità del servizio offerto

Come si può vedere dallo schema, l'impiego di una funzione di costo offre un'importante indicazione circa la questione della ammissibilità dei differenziali di spesa. Quanto spiegato dalla funzione rientra nello standard, mentre ne esulano gli elementi sub iv) e sub v). In definitiva la struttura di una funzione di costo costituisce un terreno che facilita la discussione sull'ammissibilità o meno di quali differenziali di costo debbano essere soggetti a perequazione.

Certamente anche l'impiego di una funzione di costo in qualche misura lascia aperta la discussione di quante e quali di queste differenze possono essere "ammissibili" perché risultano da "svantaggi" locali. Con buona probabilità, anche una quota di quanto connesso al punto iii.b) potrebbe non essere ammessa. Gli aggravii di costo connessi al punto ii) sembrano invece proprio quelli suscettibili di riconoscimento. Per questo, una stima di funzione di costo "pura" può essere sub ottimale rispetto all'identificazione di fattori che permettano di normalizzare le realtà osservate.

L'approccio che orienta la stima di una funzione di spesa è diverso. Oltre che da questioni di costo, la variabilità della spesa locale origina da condizioni di domanda territorialmente mutevoli, dalle quali ci si attende emerga una diversa quantità di bene pubblico desiderato ed offerto dall'amministrazione. Alla base di queste diversità vi saranno differenziazioni delle preferenze, dei redditi, dei valori immobiliari, della capacità di esazione fiscale e ciascuno di questi aspetti deve essere modellato con adeguati regressori. Poiché tuttavia le diversità di spesa a valle di questi elementi costituiscono in larga misura scelte non assoggettabili a perequazione, il loro agire deve essere neutralizzato. All'aumentare dei regressori su cui occorre esprimere un parere di ammissibilità il quadro decisionale si complica. Per alcuni di essi l'interpretazione dell'effetto che colgono non è così univoca.

A tutto ciò si aggiunga che per catturare le diversità territoriali spesso vengono impiegati regressori che appartengono al versante delle entrate, il cui valore è verosimilmente codeterminato assieme a quello delle spese. In questo modo, il significato di quanto si ottiene risulta di non facile interpretazione.

### *Le scelte possibili all'interno del decreto delegato*

Una volta discusse le caratteristiche che può assumere la ricerca di un fabbisogno standard e le modalità con cui pervenire ad un suo calcolo, occorre avanzare alcune considerazioni circa il merito della questione: attuare la legge Delega per il comparto degli Enti locali.

Una prima considerazione attiene la possibilità contenuta nella delega di fare riferimento per il calcolo dei fabbisogni standard sia alla valutazione della spesa come costo, sia come risposta ad una domanda di beni e servizi pubblici. Il richiamo contenuto all'articolo 2 e al 13, infatti, indirizza il legislatore delegato, rispettivamente, nel perseguire obiettivi di recupero di efficienza ed efficacia e nel calcolare gli standard attraverso un procedimento di stima che abbia a riferimento la spesa o costo totale di ciascuna funzione. Viceversa, la Delega esclude per gli Enti locali la possibilità di calcolare i fabbisogni standard come prodotto di elementi separati, costituiti dal livello essenziale e dal costo standard, essendo tale procedura invece prevista per le Regioni con riferimento alle materie ex art.117 lettera m) della Costituzione. Ne consegue che, all'interno dell'approccio unitario descritto dalla (1.1), la delega lascia aperto lo spazio su cosa inserire a destra della suddetta equazione. Tuttavia, nella misura in cui sono richiesti parametri di efficacia per la costruzione di obiettivi di servizio, la scelta metodologica deve prendere in considerazione grandezze che siano in grado sia di contribuire alla stima dei fabbisogni standard, sia di elaborare indicatori sintetici che possano restituire, seppur in modo approssimato, informazioni circa la quantità e la qualità del servizio erogato o del bene prodotto.

La seconda considerazione verte sull'oggetto della stima, in quanto la delega non chiarisce se bisogna calcolare dei fabbisogni standard per singolo bene o servizio prodotto, oppure per singola funzione (in senso contabile) o addirittura per il complesso della spesa corrente primaria, che è l'aggregato più ampio su cui opera la Delega.

Da questo punto di vista, la necessità di costruire indicatori di premialità e patti di convergenza sulla base di obiettivi di servizio induce a ragionare quantomeno in termini di singole funzioni di bilancio, così come rappresentate nell'attuale prospetto di conto consuntivo degli Enti locali. Tale scelta consente di introdurre all'interno della prassi amministrativa un set di parametri di riferimento, capace di indirizzare l'intera

attività degli enti verso il perseguimento di obiettivi di efficienza sulle singole componenti dell'azione di governo locale. Di fatto, l'adozione di standard per orientare le scelte di policy locale assume un senso se è in grado di limitare il più possibile i meccanismi di sussidio incrociato all'interno del bilancio, in questo modo consentendo di diffondere la cultura dell'efficienza in tutti i comparti della gestione. Viceversa, l'adozione di uno standard complessivo per tutta la spesa corrente rischia di incidere solo debolmente sul potenziamento delle gestioni locali. Anche sul versante dell'utilizzo dei fabbisogni standard come indicatori per la perequazione delle risorse, sembra da preferire una decomposizione degli standard per singola funzione rispetto ad un unico valore per Ente, in quanto la perdita in termini di recupero di efficienza associata al secondo approccio non è detto che venga compensata da una maggiore precisione nel calcolo degli standard. Se è vero che per calcolare tanti singoli fabbisogni standard occorre una mole di informazione superiore a quella attualmente disponibile per evitare errori di computo, è anche vero che, rinunciandovi per passare ad una stima aggregata, si rinuncia alla identificazione stessa di tali errori, che in una stima della spesa standard complessiva si spera possano compensarsi in modo equo, ma non è detto che sia così.

Una terza considerazione riguarda il riferimento contabile da assumere per il calcolo. Anche su questo la Delega tace ma, considerando lo spirito della norma, sembra evidente che il riferimento sia alle grandezze di competenza, essendo queste, tra le variabili finanziarie, quelle più coerenti con il significato economico di spesa. L'impegno, infatti, rappresenta la quantificazione dell'onere finanziario che l'Ente è disposto a sostenere per realizzare un determinato obiettivo e, quindi, sottintende una valutazione dei costi necessari alla produzione di beni e servizi coerenti con il perseguimento di quell'obiettivo. Il pagamento, viceversa, definisce il momento in cui si perfeziona una parte del fenomeno connesso con la produzione del servizio, ovvero il soddisfacimento monetario dell'obbligazione, ma non identifica alcuna correlazione tra entità delle somme erogate e costo complessivo, salvo in casi specifici in cui i momenti della produzione del bene/servizio e della controparte monetaria sono contestuali.

Oltre queste considerazioni preliminari, un punto di discussione metodologica riguarda la scelta delle componenti da analizzare per pervenire alla stima di una spesa standard, ovvero cosa "mettere" a destra della (1.1).

Per quanto detto in premessa, e sulla base delle considerazioni preliminari testé fatte, sembra opportuno orientare il più possibile l'analisi della spesa standard sulle componenti di costo che concorrono alla sua formazione e alle variabili che sono suscettibili di avere un'influenza diretta nella determinazione dell'output (quelle indicate precedentemente come Z"). In sostanza, la volontà di pervenire al calcolo di fabbisogni standard per singola funzione deve essere coadiuvata dall'analisi di una funzione di costo per ciascuna funzione di bilancio, in modo da preservare gli elementi di trasparenza del calcolo, di riduzione della discrezionalità nella costruzione della formula per la valutazione degli standard e di coerenza con altre parti della delega in cui si fa esplicito richiamo al concetto di costo standard, quale riferimento per orientare la riattribuzione delle risorse perequative.

Tuttavia, sempre in rispetto ad altre parti della delega, e tenuto conto della estrema variabilità che caratterizza il mondo degli enti locali, è opportuno considerare tutta una serie di variabili strutturali, di contesto e attinenti la qualità e la quantità dei servizi erogati, che siano in grado di consentire un accurato posizionamento di ciascun ente all'interno di intervalli di normalità, nonché di calibrare la stima dei fabbisogni standard sulla base delle specifiche caratteristiche e condizioni anche organizzative con cui viene erogato un servizio.

Così facendo, ovviamente, si genera la necessità di ampliare il set informativo esistente, visto che allo stato attuale non esistono informazioni sufficienti a stimare una funzione di costo per ciascuna funzione di bilancio.

È questo un aspetto metodologico su cui porre l'accento. La necessità di arricchire il set di informazioni disponibili è superabile ipotizzando un percorso quinquennale che, sempre all'interno del quadro quantitativo ammesso dalla Delega, consenta di assoggettare a stima di fabbisogno standard quelle funzioni per le quali nel corso del quinquennio sia possibile disporre di informazioni sufficienti a garantire stime robuste e condivise.

Quello che si immagina è un percorso in cui i comportamenti si accompagnano alla stima e coinvolgono gradualmente singole porzioni dell'intervento pubblico locale, rendendo più agevole la condivisione del metodo e l'adeguamento verso canoni di efficienza. Viceversa, l'approccio teso a spalmare oggi per domani uno scarto, non

consentendo un effettivo meccanismo di *verifica* della validità della stima, rischia di essere contestato e rifiutato, rendendo molto più problematica e lunga l'adozione degli standard, rispetto ad un processo che, sebbene intrinsecamente più diluito nel tempo, appare anche più fluido e più capace di coinvolgere le amministrazioni locali.

*Infine*, l'ultima considerazione metodologica su cui concentrare l'attenzione attiene la cura per le esternalità positive generate dal percorso sopra descritto. Uno degli elementi informativi richiesti da quest'approccio riguarda la riclassificazione delle poste di bilancio in modo che esse possano essere idonee a restituire informazioni circa il costo effettivamente sostenuto per l'erogazione di un servizio. Ciò significa adattare la contabilità finanziaria a funzioni informative di tipo economico, che è uno dei traguardi prefissati sia dalla legge delega sia dai lavori sull'armonizzazione dei bilanci della pubblica amministrazione. Si tratta di un'operazione non agevole, ma meritevole almeno di tentativo, specie se guidata da un processo condiviso e partecipativo che veda coinvolti il più possibile gli estensori materiali dei bilanci degli enti locali.

### Il ruolo di Ifel

La Fondazione IFEL, "Istituto per la Finanza e l'Economia Locale", è stata costituita dall'Associazione Nazionale dei Comuni Italiani (ANCI) nel marzo 2006, in base a quanto stabilito dal Decreto del Ministero dell'Economia e delle Finanze del 22 novembre 2005 al fine di garantire assistenza tecnica, formativa e informativa al sistema dei Comuni in materia di finanza locale.

In particolare la Fondazione produce analisi approfondite dell'evoluzione della finanza comunale nel contesto economico nazionale attraverso lo studio di tutte le fonti disponibili, dai bilanci comunali, alle entrate ed alle spese dei Comuni.

L'attività è svolta attraverso il contatto diretto e continuo con le amministrazioni locali tramite acquisizione diretta di informazioni ed il rilascio di informazione continua su tutte le informazioni che riguardano la gestione del bilancio e le entrate.

Riguardo alla stima dei fabbisogni standard nel comparto dei Comuni, IFEL realizza stime sui singoli servizi a partire dal 2008, contenute nei diversi Rapporti di ricerca elaborati annualmente e discussi con i principali esperti della materia.

Nel processo di individuazione dei fabbisogni standard Ifel:

- fornisce analisi e studi in materia di contabilità e finanza locale;
- partecipa alla predisposizione dei questionari e alla somministrazione degli stessi agli enti locali;
- concorre allo sviluppo della metodologia dei fabbisogni standard, alla valutazione delle stime;
- partecipa all'analisi dei risultati;
- concorre al monitoraggio del processo di attuazione dei fabbisogni standard;
- propone correzioni e modifiche alla procedura di attuazione dei costi standard e agli indicatori di fabbisogni fissati per i singoli enti;
- fornisce assistenza tecnica e formativa ai Comuni e alle Province