XVII Legislatura

IX Commissione

Resoconto stenografico

Seduta n. 14 di Martedì 12 novembre 2013
Bozza non corretta

INDICE

Sulla pubblicità dei lavori:
Meta Michele Pompeo , *Presidente* ... 2

INDAGINE CONOSCITIVA SUL TRASPORTO PUBBLICO LOCALE

Audizione di rappresentanti di SOSE – Soluzioni per il sistema economico SpA.
Meta Michele Pompeo , *Presidente* ... 2
Brunello Giampietro , *Amministratore delegato di SOSE – Soluzioni per il sistema economico SpA* ... 2
Meta Michele Pompeo , *Presidente* ... 10
Gandolfi Paolo (PD) ... 11
Catalano Ivan (M5S) ... 11
Coppola Paolo (PD) ... 12
Meta Michele Pompeo , *Presidente* ... 14
Brunello Giampietro , *Amministratore delegato di SOSE – Soluzioni per il sistema economico SpA* ... 16
Meta Michele Pompeo , *Presidente* ... 17
Brunello Giampietro , *Amministratore delegato di SOSE – Soluzioni per il sistema economico SpA* ... 17
Meta Michele Pompeo , *Presidente* ... 17
Brunello Giampietro , *Amministratore delegato di SOSE – Soluzioni per il sistema economico SpA* ... 18
Ballanti Danilo , *Responsabile dell'area studi fiscali di SOSE – Soluzioni per il sistema economico SpA* ... 19
Brunello Giampietro , *Amministratore delegato di SOSE – Soluzioni per il sistema economico SpA* ... 21
Meta Michele Pompeo , *Presidente* ... 22

ALLEGATO – Documentazione depositata dai rappresentanti di SOSE – Soluzioni per il sistema economico SpA ... 23

Sigle dei gruppi parlamentari:
Partito Democratico: PD;
MoVimento 5 Stelle: M5S;
Il Popolo della Libertà - Berlusconi Presidente: PdL;
Scelta Civica per l'Italia: SCpI;
Sinistra Ecologia Libertà: SEL;
Lega Nord e Autonomie: LNA;

Fratelli d'Italia: FdI;
Misto: Misto;
Misto-MAIE-Movimento Associativo italiani all'estero-Alleanza per l'Italia: Misto-MAIE-ApI;
Misto-Centro Democratico: Misto-CD;
Misto-Minoranze Linguistiche: Misto-Min.Ling.;
Misto-Partito Socialista Italiano (PSI) - Liberali per l'Italia (PLI): Misto-PSI-PLI.

Testo del resoconto stenografico
Pag. 2

PRESIDENZA DEL PRESIDENTE MICHELE POMPEO META

La seduta comincia alle 14.10.

(La Commissione approva il processo verbale della seduta precedente)

Sulla pubblicità dei lavori.

PRESIDENTE. Avverto che la pubblicità dei lavori della seduta odierna sarà assicurata anche attraverso la trasmissione televisiva sul canale satellitare della Camera dei deputati e la trasmissione diretta sulla *web*-tv della Camera dei deputati.

Audizione di rappresentanti di SOSE – Soluzioni per il sistema economico SpA.

PRESIDENTE. L'ordine del giorno reca, nell'ambito dell'indagine conoscitiva sul trasporto pubblico locale, l'audizione di rappresentanti di SOSE – Soluzioni per il sistema economico SpA.

Do la parola al dottor Giampietro Brunello, amministratore delegato di SOSE.

GIAMPIETRO BRUNELLO, *Amministratore delegato di SOSE – Soluzioni per il sistema economico SpA*. Abbiamo preparato delle *slides* sulla base delle quali svolgerò il mio intervento e, ad integrazione, abbiamo predisposto un documento scritto che consegniamo al presidente.

L'individuazione dei fabbisogni *standard* di comuni e province, per quanto riguarda il trasporto pubblico, fa parte di quell'insieme di attività che dobbiamo svolgere – l'obiettivo è di farlo entro la fine del 2013. Per quanto riguarda le regioni, abbiamo iniziato verso la metà dell'anno a raccogliere i dati, Pag. 3perché abbiamo avuto la necessità di trovare un rapporto corrente con il CINSEDO (Centro interregionale studi e documentazione) e con la presidenza delle regioni. Quindi, la parte che riguarda i trasporti è nella fase di costruzione e di raccolta dei dati.

Cercherò adesso di farvi un quadro complessivo dello stato dell'arte, fermo restando che abbiamo anticipato al 2013 la conclusione dei lavori per la determinazione dei fabbisogni *standard* dei comuni e delle province, perché riteniamo che ciò sia assolutamente utile anche per il Governo e per il Parlamento.

Nella determinazione dei fabbisogni *standard* abbiamo utilizzato un processo che prevede innanzitutto la raccolta di informazioni direttamente dai comuni, oltre che da altre fonti istituzionali, come l'ISTAT e altri enti che operano nel settore delle informazioni. Abbiamo effettuato quindi una raccolta di informazioni ad integrazione di quelle derivanti dai certificati di conto consuntivo, perché questi ultimi lavorano per voci aggregate e hanno una certa discrezionalità anche nelle imputazioni ai comuni, quindi risultava difficile imputare i singoli valori alle funzioni.

La prima attività è stata quella di predisporre dei questionari con i quali si è cercato di individuare sia i dati contabili disaggregati sia i dati di struttura a cui quella singola funzione si riferiva. Abbiamo una serie di informazioni che, in qualche maniera, oggi probabilmente sono uniche ed estremamente interessanti.

Altro elemento fondamentale del nostro metodo di lavoro è quello di coinvolgere i singoli soggetti. Abbiamo coinvolto l'associazione nazionale dei comuni italiani (ANCI) e l'l'Istituto per la finanza e l'economia locale (IFEL) per quanto riguarda i comuni, l'Unione delle province italiane (UPI) per le province, Pag. 4il centro studi CINSEDO per le regioni, oltre che la Ragioneria generale per quanto riguarda lo Stato centrale. Abbiamo avuto il supporto di ISTAT che ci ha messo a disposizione le sue informazioni.

Il processo, quindi, è completamente condiviso. Questo è fondamentale per garantire non soltanto una raccolta dati, ma anche il fatto che i soggetti che ce li hanno forniti si riconoscano negli stessi.

I tempi che abbiamo sono questi. È importante mettere a fuoco il fatto che per le funzioni nel campo della viabilità e dei trasporti noi termineremo le nostre attività presentando alla COPAFF (Commissione tecnica paritetica per l'attuazione del federalismo fiscale) il lavoro finito entro dicembre di quest'anno. Oggi siamo, quindi, in piena lavorazione dei dati. Ciò è importante per spiegare che non possiamo rendere pubblici alcuni dati perché sono ancora nella fase di valutazione.

Evidenzio che i dati che sono stati raccolti con i questionari non sempre hanno un livello qualitativo adeguato per dare risultati validi nelle elaborazioni. Abbiamo formato, al nostro interno, un centro di *recall* che ha permesso, attraverso *mail* e attraverso contatti diretti telefonici con i tecnici dei comuni e delle province, di fare tutte quelle correzioni che oggi ci consentono di avere dati qualitativamente affidabili.

Per quanto riguarda il trasporto pubblico locale, i trasporti, abbiamo finito proprio questa mattina la fase di *recall*, quindi era impossibile poter completare per oggi le elaborazioni. Naturalmente quando, entro la metà di dicembre, avremo concluso l'analisi e anche le elaborazioni delle funzioni, i dati saranno a vostra disposizione. Per le province vale lo stesso ragionamento, perché ci siamo mossi sempre in parallelo.Pag. 5

Il termine dei lavori che prevediamo, per quanto riguarda il trasporto pubblico locale, è sempre il mese di dicembre anche per le province.

Quanto ai comuni, la spesa complessiva, per quanto riguarda la funzione nel campo della viabilità e dei trasporti, è di 4 miliardi 266 milioni. Per il solo settore dei trasporti noi lavoriamo, per i comuni, su una spesa complessiva di 2.066.867.000, pari al 6,10 per cento della spesa complessiva per tutte le funzioni fondamentali loro affidate; per le province, la spesa è di 1 miliardo 332 milioni su 6 miliardi 202 milioni complessivi di spesa che andiamo ad analizzare, relativa al totale di spesa per le funzioni fondamentali affidate alle province.

Ho sentito dal vostro presidente che tra breve avete una serie di impegni, quindi ometterò di ripercorrere tutti i passaggi contenuti nella documentazione a vostra disposizione. Vi vorrei far notare, però, che le prime due fasi operative attraverso le quali si è pervenuti alla determinazione dei fabbisogni *standard* sono l'identificazione delle informazioni che servono, quindi la strutturazione dei questionari, e l'individuazione, attraverso i questionari, dei diversi modelli organizzativi. Chiaramente, per ogni funzione, ogni soggetto ha la possibilità di organizzarsi come meglio crede e questo è assolutamente importante da capire per fare dei confronti che altrimenti diventano impossibili e che sono invece utili per capire quali sono i modelli organizzativi che danno i migliori risultati. Quindi,la terza fase è l'individuazione del modello di stima dei fabbisogni che meglio riesce a descriverli.

Una volta completata questa parte del lavoro, una quarta fase secondo noi importantissima per il sistema Paese è la definizione di un sistema di indicatori che permetta di valutare i singoli servizi, permetta agli amministratori di compiere delle Pag. 6scelte mirate per migliorare il rapporto costo-beneficio nel singolo servizio e di individuare – ma questo è un problema politico – i livelli quantitativi delle prestazioni, quindi i LEP (livelli essenziali della prestazioni) e i LEA (livelli essenziali di assistenza sanitaria), così da offrire uno strumento di lavoro attraverso la mappatura di quello che succede in Italia.

Nel documento che ho depositato troverete l'elenco delle nostre fonti di informazione, delle quali ho parlato prima. La fonte del certificato di conto consuntivo è il Ministero dell'interno. Come

accennavo prima, il certificato di conto consuntivo ha dei limiti: il primo limite, come vi ho già detto, è il fatto che si tratta di un documento di sintesi; un altro limite è la difformità nella contabilizzazione dei trattamenti accessori.

Attraverso questo flusso abbiamo costruito la banca dati, unica nel suo genere, che è estremamente utile per avere una serie di informazioni orientate non solo a fare una mappatura, ma anche a costruire strumenti di gestione e di miglioramento del rapporto costo-servizio.

I questionari hanno una parte strutturale e una parte contabile. La parte contabile è l'esplosione dei dati che sono aggregati nei certificati di conto consuntivo, quindi l'individuazione del costo effettivo di ciò che riguarda direttamente il servizio in analisi. Abbiamo le spese delle partecipate, le spese per il personale, le altre spese e le entrate.

La parte che io ritengo più qualificante è quella strutturale. Essa ci permette di rendere confrontabili i risultati di ciascun servizio, attraverso elementi specifici del territorio, l'informazione sulla società che gestisce nel caso specifico il trasporto pubblico locale, le dotazioni strumentali, le forme associate (se sono sotto forme aggregate di unione di comunità montane e Pag. 7altro), il personale impiegato, le unità locali utilizzate e la tipologia dei servizi offerti. Evidentemente, a seconda dei servizi scattano anche determinati costi.

Abbiamo così una mappatura completa e complessiva del costo. Per quanto riguarda il campo «viabilità e trasporti» ha risposto il 98,7 per cento dei comuni e il 100 per cento delle province.

Nel documento troverete sintetizzato, quindi io non mi ci soffermo, il flusso informativo. Per quanto riguarda il trasporto pubblico locale, tenete presente che abbiamo dovuto correggere, proprio per il problema della qualità del dato, 1.755 anomalie riscontrate, veramente un numero elevato. Gli enti interessati sono 86 province e 6.702 comuni. Non ci sono le regioni a statuto speciale, il che costituisce un'anomalia, perché sarebbe utile avere un quadro complessivo.

I 6.702 comuni, nei diversi modelli organizzativi, lavorano in diverse forme: unione di comuni, in comunità montane, consorzio, gestione associata e in convenzione, senza spesa per servizi di trasporto pubblico locale (in alcuni casi questo servizio viene svolto da altri comuni) in gestione diretta dei servizi. Vi sono 304 comuni che stiamo ricontattando, e oggi dovremmo aver finito, per perfezionare la qualità dei dati da essi forniti.

Per quanto riguarda le province, la divisione è semplice ed è tra province che hanno la delega per svolgere attività di trasporto pubblico locale e province senza delega per tale funzione.

Abbiamo usato due soluzioni per costruire la funzione: le funzioni di costo e le funzioni di spesa. Ove possibile, la funzione di costo è nettamente migliore; ove, invece, questo non è possibile perché non ci sono prestazioni finali misurabili Pag. 8oppure ci sono prestazioni che sono esogene rispetto all'autonomia degli stessi enti locali, si usano funzioni di spesa.

In un processo evolutivo – sono previsti altri tre anni di monitoraggio e di revisione delle funzioni – si cercherà di migliorare, con raccolta di dati e informazioni utili, la rappresentatività attraverso un'implementazione delle funzioni di costo.

Nel documento che vi lascio sono contenute le formule utilizzate; se ci sono curiosità, è presente il dottor Ballanti, il tecnico statistico che dirige l'ufficio metodologia della SOSE, che potrà rispondere.

Vediamo a cosa ci riferiamo per quanto riguarda i comuni. I comuni hanno trasferimenti da Stato, regioni, province, Agenzia della mobilità (c'è anche l'inserimento delle nuove Agenzie della mobilità) per un totale 1,1 miliardi di euro. Direttamente i comuni spendono 900 milioni, quindi 0,9 miliardi, e da biglietti entrano – però mancano i dati definitivi, in quanto dei 300 comuni in *recall* molti lo sono proprio per questa informazione – 1,6 miliardi di euro.

Complessivamente la spesa è di 3,6 miliardi di euro. Questo è il quadro di indagine all'interno del quale ci muoviamo. Come vedete, abbiamo volutamente riportato nel documento una parte del questionario, del quale sottolineo soprattutto alcuni elementi. Abbiamo cercato di raccogliere dati sugli addetti, dividendo gli addetti alla guida dagli addetti alla verifica dei biglietti e dagli altri. Abbiamo individuato le caratteristiche della rete di trasporto: quanti sono gli autobus a metano, a gasolio, a gpl, elettrici, metrò, tram, filoviari eccetera. Inoltre, abbiamo raccolto dei dati per vedere

l'efficienza del servizio che viene svolto: i chilometri percorsi, di cui quelli durante il servizio notturno, dalle 22 alle 6 di mattina; la velocità commerciale, per eventuali contratti di servizio; i Pag. 9passeggeri trasportati; le sanzioni elevate nel controllo del possesso del biglietto e quelle elevate nel controllo della sosta a pagamento.

Come vedete, abbiamo cercato di raccogliere informazioni su come viene svolto il servizio, con quali mezzi e che risultati dà, quindi l'*output* del servizio stesso.

Come ho già detto, siamo impegnati a consegnare il risultato di questo lavoro alla COPAFF entro dicembre 2013.

Fin qui abbiamo considerato comuni e province. Per quanto riguarda le regioni, il lavoro che dobbiamo fare è purtroppo diverso, perché qui ci sono alcune anomalie. Per le regioni la norma ci chiede di riferirci alla sola spesa in conto capitale. Mentre per comuni e province siamo sulla spesa corrente, qui solo sul conto capitale, quindi le due indagini non si parlano. Questo è un limite, perché chiaramente è interesse avere una mappatura di tutta la filiera, anche perché, come avete visto, le province sono un operatore strano, in quanto operano con trasferimenti dalle regioni. Evidentemente questo problema esiste.

Per le regioni, dobbiamo fare la ricognizione dei livelli effettivi di servizio. Questo è utile per fare una mappatura di come sono i servizi, in termini di efficienza, nelle varie regioni.

Per quanto concerne lo stato dell'arte del lavoro che stiamo compiendo con le regioni, siamo nella fase di ricognizione delle fonti informative, di definizione della metodologia in condivisione con CINSEDO, della predisposizione del questionario e della stima dei livelli attuali. Siamo, quindi, abbastanza indietro. Riteniamo comunque che per le regioni, per primavera prossima avremo chiuso il lavoro, anche perché le funzioni sulle quali dobbiamo lavorare per le regioni sono soltanto tre.Pag. 10

La metodologia per le regioni è quella che viene descritta nel documento. Illustro velocemente quali sono gli elementi che ci sarebbero utili per completare il lavoro ed essere molto più efficienti ed efficaci nei risultati. La metodologia che abbiamo scelto – tengo a sottolinearlo – permette di individuare la domanda effettiva del territorio, i vincoli morfologici dello stesso (diverso è operare in un territorio di montagna o in pianura), le differenze dei prezzi locali rispetto ai prezzi degli *input* a reddito e quant'altro, quindi la capacità di spesa della popolazione, l'efficienza di costo relativa al capitale.

Come vedete, nel documento abbiamo realizzato uno specchietto, che evidenzia come nella spesa corrente lavoriamo per province e comuni, nella spesa in conto capitale per le regioni. Evidentemente sarebbe utile lavorare per la spesa corrente per tutti e per la spesa in conto capitale per tutti, in maniera da avere un quadro complessivo, anche (ma non solo) per quanto riguarda le aziende partecipate. Di queste SOSE ha in archivio i dati soltanto di quelle fino a 7,5 milioni di euro di fatturato annuo, quindi di fatto nessuna, dal momento che queste aziende hanno tutte un fatturato superiore. Gli unici dati che abbiamo sono i bilanci depositati in Camera di commercio, il che è troppo poco per poter fare delle valutazioni.

Ho già individuato le problematiche incontrate, ma le ribadisco. La prima è quella di raccogliere tutte le informazioni di tutta la filiera, come vi ho già detto; l'altra è la mancanza dei dati relativi alle regioni a statuto speciale. Evidentemente sarebbe utile avere la raccolta di dati di tutto il Paese.

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

Pag. 11

PAOLO GANDOLFI. Signor presidente, vorrei porre una domanda al dottor Brunello. Nel documento viene illustrato l'ammontare della spesa per i servizi di trasporto pubblico locale ricavata dai trasferimenti derivanti dalla bigliettazione e dalla spesa corrente dei comuni. La cifra stimata è di circa 3,6 miliardi di euro, fatto salvo che mancano, come lei diceva, i dati di alcuni comuni.

Rispetto alla mia esperienza, ho la sensazione – ma le chiedo ragione di questo, perché può anche darsi che non comprenda bene – che su 3,6 miliardi di spesa complessiva 1,6 miliardi di euro di entrate da bigliettazione sia un valore molto alto. Mi chiedo se questo dato debba essere considerato all'interno di un contesto in cui magari mancano, ad esempio, la spesa delle regioni o altro, in termini di spesa corrente. Sono stato abituato, infatti, a considerare che il valore medio del contributo fornito dalla bigliettazione nella copertura dei costi sia attorno al 20 per cento; mi sembra, invece, che in questo caso il dato superi il doppio di questa percentuale e vorrei capire meglio.

IVAN CATALANO. Ho trovato molto interessante questa audizione perché finalmente si arriva al nocciolo della questione che riguarda il trasporto pubblico locale, ovvero i fabbisogni e i costi *standard*.

Condivido le ultime considerazioni in merito all'impossibilità di avere un quadro completo delle informazioni, poiché mancano alcuni enti che andrebbero inseriti per la comunicazione delle informazioni. Inoltre, secondo me, dovremmo cercare di obbligare chiunque gestisce il trasporto pubblico locale (si tratti di ente pubblico, partecipata o azienda privata incaricata della gestione) a comunicare in modo diretto tutti i dati riguardanti il trasporto pubblico locale, attraverso un criterio da inserire all'interno dei vari contratti. Trattandosi, Pag. 12infatti, di funzione pubblica, è giusto che lo Stato abbia il modo di monitorarne il flusso di denaro e i servizi che vengono erogati, e altri aspetti quali i chilometri percorsi, la manutenzione dei mezzi, l'assunzione di personale, la vetustà dei mezzi, insomma, e tutte le informazioni che possono essere utili.

Vorrei capire se, dal vostro punto di vista, obbligare comuni, regioni e province nonché aziende partecipate o private a comunicare in modo diretto, nella fase di stesura dei bilanci, queste informazioni potrebbe essere una soluzione utile per coprire il buco delle informazioni che mancano. Dal momento, poi, che lavorate già con *open data*, vorrei capire se è un problema rendere pubblici i dati attraverso il vostro sito Internet in modo che tutti possano usarli per statistiche o rielaborarli per presentare proposte.

Infine, poiché riguardo alla funzione del costo dei fabbisogni *standard* c'è una formula che all'interno del documento non è leggibile, vorrei rivedere la relativa *slide* per copiare il dato. In merito, vorrei chiedere anche in che cosa il costo *standard* differisce dal fabbisogno *standard*. Dalla presentazione ho inteso che il fabbisogno *standard* è, più che altro, un'analisi statistica del dato arrivato dal comune, quindi un'analisi statistica derivante da un *feedback* ottenuto da un questionario; il costo *standard*, invece, è una determinazione teorica di quanto dovrebbe costare il trasporto pubblico locale indipendentemente dai dati forniti dalle aziende (un'ipotesi, potremmo dire, di quanto dovrebbe costare), una formula matematica che fornisce un costo. Chiedo, pertanto, se esiste un modo più tecnico per formulare questa distinzione, in modo da capire meglio. Grazie.

PAOLO COPPOLA. Vorrei esprimere alcune considerazioni. All'inizio della presentazione il dottor Brunello ha fatto Pag. 13riferimento ad alcuni aspetti, ad esempio la struttura organizzativa, e alla fine ha detto giustamente che i livelli quantitativi delle prestazioni sono un problema politico. Vorrei sottolineare – chiedendo ai colleghi di condividere questa osservazione – che anche la scelta degli indicatori è un problema politico.

La scelta di alcuni indicatori piuttosto che altri è implicitamente una scelta politica. Chiedo quindi di porre particolare attenzione, poiché non vorrei che gli indicatori scelti da voi diventino gli unici indicatori da considerare in seguito, come è avvenuto per i fabbisogni *standard*, mentre la scelta di cosa misurare per valutare i servizi è di stampo prettamente politico. Vorrei che fosse chiarito questo punto.

Per quanto riguarda i limiti delle fonti, in particolare voi affermate nel documento che non esistono informazioni sulla quantità/qualità del servizio offerto. Questo mi sembra strano visto che, se non sbaglio, già da qualche anno la legge ha introdotto per esempio l'obbligo della rilevazione della *customer*, e questa dovrebbe essere una misura grezza, perlomeno, ma di qualità del servizio.

Inoltre, i piani generali di sviluppo e i piani di *performance* previsti per tutti gli enti locali al loro interno dovrebbero, sempre per legge, contenere indicatori di qualità e quantità. Si tratta di documenti pubblici – almeno per la legge dovrebbero esserlo – nella sezione trasparenza di tutti gli enti locali.

Vorrei capire come mai questi documenti e questi dati che dovrebbero essere già a disposizione non possono essere utilizzati.

Sempre nel documento, nella tabella sui modelli generali delle valutazioni dei fabbisogni *standard*, mi ha colpito un indicatore – scusate, ma provengo da un'esperienza di cinque anni di assessore al controllo di gestione, quindi su questi Pag. 14aspetti mi sono esercitato – relativo alle funzioni con prestazioni finali «non misurabili». Questo mi sembra strano, perché esiste una legge che obbliga a trovare indicatori oggettivi e misurabili per tutte le funzioni. Vorrei, quindi, per farmi un'idea, avere qualche esempio di funzioni con prestazioni finali non misurabili.

Infine, voi avete scelto alcuni indicatori, ma vi sono altri indicatori che si potrebbero prendere in considerazione per valutare la qualità del servizio, ad esempio la frequenza di passaggio dei mezzi di trasporto o la vetustà dei veicoli, così come la presenza o meno di servizi ausiliari sulle vetture. Cito questi indicatori, che mi sono venuti in mente quando sentivo la vostra presentazione, giusto per sottolineare quanti altri se ne possano considerare avendo una certa idea di servizio che si vuole perseguire.

PRESIDENTE. Vorrei ringraziare i rappresentanti di SOSE. Stiamo svolgendo audizioni con i vari soggetti interessati da qualche mese, speriamo di chiudere l'indagine conoscitiva nelle prossime settimane.

Mi pare che i materiali e le riflessioni portate qui siano per noi estremamente utili. Ora però dobbiamo tentare, tenendo conto delle numerose variabili, di mettere in fase i tempi. La vostra funzione è indispensabile, ma voi siete emanazione ministeriale; le vostre radiografie – lo diceva l'onorevole Coppola – spesso vengono contraddette da altri soggetti istituzionali che hanno il compito di verificare le compatibilità o mettere la bollinatura, come la Ragioneria ad esempio.

Già nel disegno di legge di stabilità questa materia, per quanto concerne le quantità di risorse a disposizione, viene trattata; i 4,9 miliardi sono confermati e sappiamo che l'intero sistema, rispetto a queste cifre, che sono invariate nei confronti dell'anno scorso, soffre molto.Pag. 15

Questa è la sfida. La nostra indagine conoscitiva è anche finalizzata a far crescere informazione e consapevolezza rispetto a questa contraddizione.

Voi ci dite che entro il 2014 risolverete questa vicenda che ruota attorno alla determinazione dei costi *standard*, dei livelli essenziali. Non abbiamo su di voi alcuna influenza, né intendiamo esercitare alcuna pressione, ma sarebbe un bene se si potesse accelerare questo lavoro – mi pare che i materiali ci siano tutti – e mettere a disposizione del Parlamento, del Governo e del sistema delle autonomie locali i frutti delle vostre ricerche, che sono utili, saggi e neutri. Se non dovesse essere così, assisteremmo ancora una volta alle vertenze aperte dal basso, al realismo di chi ha i cordoni della borsa, e noi che, in una situazione così complessa, dobbiamo farci carico delle compatibilità e al contempo ascoltare.

Non ci giriamo intorno, questo tema del trasporto pubblico locale in Italia, a differenza di altri settori della spesa pubblica, non è un tema sul quale si riescano a reperire risorse attraverso la lotta agli sprechi – che pure va fatta – perché il trasporto pubblico in Italia ha altri limiti strutturali e altri difetti. Certo, c'è anche il tema – ogni tanto le cronache ce lo ricordano – di come si disperdono le risorse, ma con 4,9 miliardi in ogni caso il sistema non ce la fa..

Il senso della nostra indagine conoscitiva è fornire un indirizzo alla politica, alle istituzioni, al Governo, ma – per questo le chiedo di accelerare sui tempi – se potessimo avere un prodotto, anche grezzo, prima del 2014 potremmo riuscire nella nostra intenzione di cimentarci in un'iniziativa legislativa. Questa volta non daremo deleghe al Governo; saranno la Commissione e il Parlamento a occuparsene. Il lavoro che stiamo facendo è molto unitario e, così facendo, si possono abbattere anche i tempi del prodotto legislativo conclusivo.Pag. 16

In altre parole – traduco in maniera ancora più diretta – noi abbiamo intenzione, nel mese di gennaio, di depositare una proposta di legge per affrontare alcune delle questioni, ormai evidenti, che lei stesso citava. Come avviene per la scuola e la sanità, vorremmo che anche il diritto al trasporto pubblico fosse tra i temi ai quali le istituzioni danno una risposta. Per questo vi chiediamo – in quanto società partecipata dal Ministero dell'economia e delle finanze – di avere un po' prima questi materiali, perché diversamente rischiamo di non poterli utilizzare. Le vostre riflessioni sono, infatti, fondamentali per il lavoro legislativo che ci accingiamo a fare.

Rifasare i tempi significa questo: abbiamo i 4,9 miliardi della legge di stabilità, che non bastano; abbiamo le regioni che si lamentano e i problemi non risolti. La situazione italiana è quella che è. Sarebbe bene raccordarci, diversamente utilizzeremo i materiali che ci avete fornito finora, che già sono utili. Comunque, c'è una fiorente letteratura sui costi *standard* che ci potrebbe portare, anche da subito, da questo punto di vista, a fare dei passi in avanti.

Do la parola ai rappresentati di SOSE per la replica.

GIAMPIETRO BRUNELLO, *Amministratore delegato di SOSE – Soluzioni per il sistema economico SpA*. Io darò alcune prime risposte e poi per le funzioni passerò la parola al tecnico, sebbene sia anch'io un tecnico, ma con altre esperienze.

Procedo con ordine. La cifra di 1,6 miliardi derivante dai biglietti è quanto hanno dichiarato; noi ci siamo limitati a raccogliere e riportare il dato dichiarato. Vorrei ricordare anche che c'è una norma italiana che pone l'obiettivo di arrivare al 30 per cento di copertura; che poi di fatto sia il 20 – è un numero che anche noi abbiamo in testa – ciò che conta è avere tutta la filiera. Questo purtroppo è un limite Pag. 17perché, come vi ho detto, delle regioni abbiamo il conto capitale ma ci manca la maggior parte delle partecipate.

Come per i comuni l'idea nostra è quella di fare un allegato ai certificati di conto consuntivo, unificando i sei questionari iniziali, semplificando la vita, e possibilmente mettendoci d'accordo con la Corte dei conti e con i numerosi soggetti che mandano questionari ai comuni e che bloccano spesso l'attività degli uffici amministrativi, così anche per le partecipate vorremmo riuscire a consolidare tutto in un unico questionario.

PRESIDENTE. *(fuori microfono)* La posso interrompere un attimo ? Anche io ho fatto l'amministratore locale. Ai miei tempi questi erano dati in possesso della regione, cioè dell'ente erogatore del contribuito al trasporto pubblico locale. Adesso non ci sono più per le partecipate e per le società pubbliche ?

GIAMPIETRO BRUNELLO, *Amministratore delegato di SOSE – Soluzioni per il sistema economico SpA*. Noi non abbiamo questa parte, tant'è che abbiamo sollevato la questione proprio in una riunione che è stata fatta col ministero.

PRESIDENTE. Nella Conferenza delle regioni questi sono dati ordinari che potrebbero consegnare nel giro di mezz'ora. Di che parliamo ?

Vengono erogati i fondi per il trasporto pubblico locale, ridistribuiti agli enti locali e alle imprese; da anni sono dati pubblici. Diversamente, lei lo sa, senza la presentazione dei conti finali dell'anno precedente non si ha diritto all'accesso alle risorse nell'anno corrente. Così almeno funzionava alle nostre latitudini, non so altrove. Sono dati che le pubbliche amministrazioni dovrebbero fornire immediatamente. Se aspettiamo i questionari arriviamo al 2015.

Pag. 18

GIAMPIETRO BRUNELLO, *Amministratore delegato di SOSE – Soluzioni per il sistema economico SpA*. No. Se c'è la volontà di arrivare a questo, le dico già che una delle ipotesi che noi abbiamo fatto prevedeva di farne un allegato alla prossima dichiarazione. Di conseguenza,

l'Agenzia delle entrate a metà anno lo avrebbe già, come avviene per gli studi di settore.

È una tecnica che, per quanto riguarda le partecipate, offre garanzie di tempi assolutamente brevi perché, essendo società di capitali, devono presentare la dichiarazione. Lo ripeto, i tempi diventano molto brevi.

L'altro problema che è stato sollevato e che mi sembra particolarmente rilevante è quello degli indicatori. Sono d'accordo che si tratta di una scelta politica, tant'è che noi non abbiamo ancora messo in circuito nessun indicatore, neanche per le funzioni che abbiamo completato.

Abbiamo individuato – come vi ho mostrato – i rapporti, cioè gli elementi che devono entrare nel rapporto per valutare poi degli indicatori. È comunque nostra intenzione dare strumenti di gestione agli amministratori locali; come oggi accedono al nostro circuito Intranet per i questionari, potranno accedervi per fare dei confronti con soggetti che hanno caratteristiche simili e vedere quali scelte sono state fatte da una parte o da un'altra.

L'obiettivo, quindi, è di dare strumenti per migliorare l'efficienza del servizio. Sono questi gli indicatori a cui mi riferivo. Invece, livelli essenziali (LEP e LEA) e indicatori, in termini di valutazione, come si faceva notare prima, chiaramente sono una scelta politica che non ci compete. Noi siamo e vogliamo essere dei tecnici, quindi mappiamo le situazioni con la preoccupazione di avere le informazioni che servono a Pag. 19voi. Ho sottolineato che alcune informazioni, in particolare nel settore dei trasporti, ci mancano, perché non possiamo raccoglierle.

Tenete presente, inoltre, che si tratta di un prodotto *in progress*. Nei primi tre anni, come da programma, abbiamo costruito una struttura di archivio che andrà implementata anno dopo anno; questo ci permette sia di completare le informazioni con altre che nel frattempo ci siamo accorti di non avere e che, invece, sono utili, sia di vedere come si evolve nel tempo il processo di miglioramento delle attività riferite alle funzioni che stiamo analizzando.

L'*open data* lo abbiamo messo in linea. Si tenga presente, però, che i dati non sono di proprietà nostra, ma del Dipartimento delle finanze, per il quale noi gestiamo l'operazione. Con tutte le cautele del caso – per evitare confronti, *gossip* e cose del genere – verranno messe in linea alcune informazioni utili, ma noi riteniamo che le informazioni dovranno essere consultate soprattutto dai singoli amministratori.

Credo di aver risposto quasi a tutto. Rimane il problema della funzione di costo e della funzione di spesa sul quale chiederei al dottor Ballanti di rispondere.

DANILO BALLANTI, *Responsabile dell'area studi fiscali di SOSE – Soluzioni per il sistema economico SpA*. Sostanzialmente, la grossa divisione fatta tra l'utilizzo della funzione di costo e l'utilizzo della funzione di spesa è in relazione all'*output*. Se l'*output* è misurabile – penso ai bambini che vanno all'asilo nido oppure ai servizi dell'istruzione per i quali l'*output* è rappresentativo di tutta la funzione – abbiamo utilizzato una funzione di costo; nel caso, invece, dei servizi generali, oppure se pensiamo alla polizia locale, in cui l'*output* non è rappresentativo di tutta la funzione – c'è stata per mesi Pag. 20una disquisizione con ANCI-IFEL perché le multe, *output* sicuramente misurabile, non rappresentano tutto l'*output* del servizio di polizia locale, quindi la sicurezza non è, come dire, «misurabile» – in quel caso viene scelta una funzione di spesa.

Qual è la differenza tra le due funzioni ? Una funzione di spesa considera sostanzialmente la spesa in relazione a variabili di contesto, che possono essere il numero degli abitanti, la popolazione anziana o, se penso per esempio al trasporto pubblico locale, il fatto di essere capoluogo di provincia, la quota altimetrica del municipio, lo sviluppo del territorio (quindi la presenza di unità locali di produzione), la densità degli addetti per unità locale (se siamo in presenza di piccole aziende monoaddetto o di grandi aziende, in cui c'è bisogno di un supporto da parte dei servizi di trasporto pubblico locale), la presenza di studenti della scuola secondaria o studenti della scuola universitaria e così via. Dipende, quindi, da variabili di contesto e, in questo caso, si arriva a una funzione di spesa: date le variabili di contesto, si fa una stima di quanto dovrebbe essere il fabbisogno di quel territorio.

Nel caso della funzione di costo, invece, entrano nella funzione di regressione direttamente gli

output forniti, quindi il numero dei bambini che vengono serviti nella struttura di asilo nido, la diversa tipologia di servizio (a tempo pieno o parziale), la lunghezza del dell'orario, il numero dei giorni di apertura, la percentuale di lattanti, il servizio di ristorazione o meno, la mensa interna o esterna, il servizio a gestione diretta oppure fornito da una cooperativa. I costi, quindi, cambiano. In questo caso, utilizzando una funzione di costo, il coefficiente della funzione è direttamente il costo *standard* e quindi un prezzo del singolo servizio, un prezzo per il Pag. 21bambino che è nell'asilo oppure un prezzo per utente per il servizio di ristorazione o il servizio di trasporto, pensando all'istruzione, in cui abbiamo utilizzato una funzione di costo.

Nel caso del trasporto pubblico locale stiamo studiando le due possibilità. L'idea di chiedere i dati direttamente alle società partecipate è fondamentale. Con il questionario che abbiamo mandato ai comuni abbiamo fatto il tentativo di far chiedere loro delle informazioni alla società partecipata o alla società che gestisce il servizio, ma non sempre queste informazioni sono state fornite. Potremmo dire che c'è una certa difficoltà nella raccolta tramite i comuni di queste informazioni. Per questo motivo noi puntavamo al questionario per calcolare i costi *standard* e, attraverso un questionario molto più ampio rispetto alle prime informazioni che abbiamo chiesto ai comuni, arrivare a costi *standard* più articolati. Questo è sostanzialmente un primo tentativo.

Se utilizzeremo una funzione di costo, oltre alle variabili di contesto chiaramente entrano direttamente nella funzione di regressione per calcolare questo costo gli *output*, quindi il numero di passeggeri trasportati, i chilometri percorsi dai servizi di TPL e anche le sanzioni elevate per il controllo dei titoli di viaggio.

Su questo tema c'è un'ampia letteratura internazionale e, sicuramente, per arrivare a costi *standard* definiti bisognerebbe passare per un questionario e chiedere direttamente le informazioni alle società che svolgono il servizio. Grazie.

GIAMPIETRO BRUNELLO, *Amministratore delegato di SOSE – Soluzioni per il sistema economico SpA*. Rimane ancora una risposta da dare al presidente.Pag. 22

Entro fine dicembre, come ho detto, completeremo il lavoro, prima quello che riguarda comuni e province. Se riusciamo a completarlo prima, potremo metterci in comunicazione per darvi i dati che vi servono.

Infine, rimane la risposta su costi e fabbisogni *standard*. L'obiettivo che ci è stato dato dalla legge è determinare i fabbisogni *standard*, che però si determinano attraverso la somma dei costi *standard*. Evidentemente, quindi, abbiamo tutte e due le informazioni.

PRESIDENTE. Grazie. È stata una delle audizioni più utili per noi e le ultime notizie mi sembrano davvero molto interessanti.

Ringrazio i rappresentanti di SOSE – Soluzioni per il sistema economico SpA per il loro intervento e per i documenti depositati, di cui autorizzo la pubblicazione in allegato alla seduta odierna *(vedi allegato)* e dichiaro conclusa l'audizione.

La seduta termina alle 15.15.

Pag. 23

ALLEGATO

CAMERA DEI DEPUTATI

COMMISSIONE IX TRASPORTI, POSTE E TELECOMUNICAZIONI

INDAGINE CONOSCITIVA

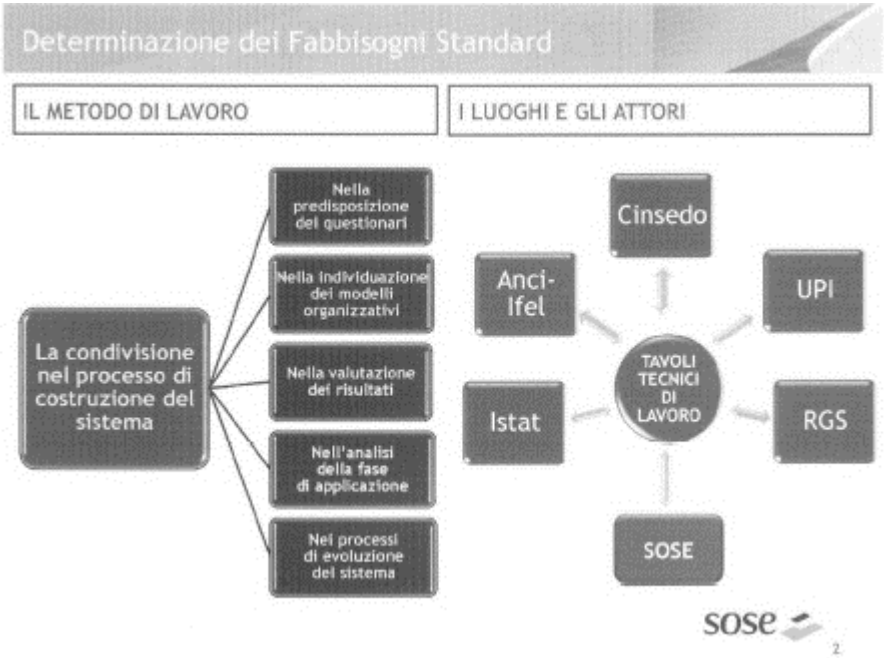
SUL TRASPORTO PUBBLICO LOCALE

DOCUMENTAZIONE DEPOSITATA DAI RAPPRESENTANTI DI SOSE - SOLUZIONI PER IL SISTEMA ECONOMICO SPA

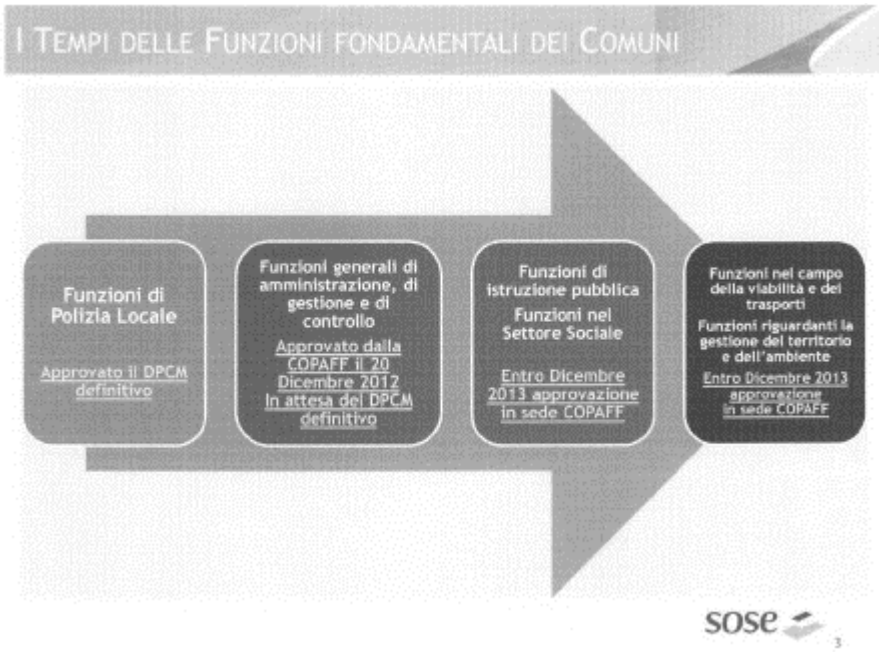
ROMA, 12 NOVEMBRE 2013

sose
Il progetto di determinazione dei Fabbisogni Standard per i Comuni, per le Province e per le Regioni
Audizione Commissione Trasporti
Camera dei Deputati
Roma, 12 novembre 2013

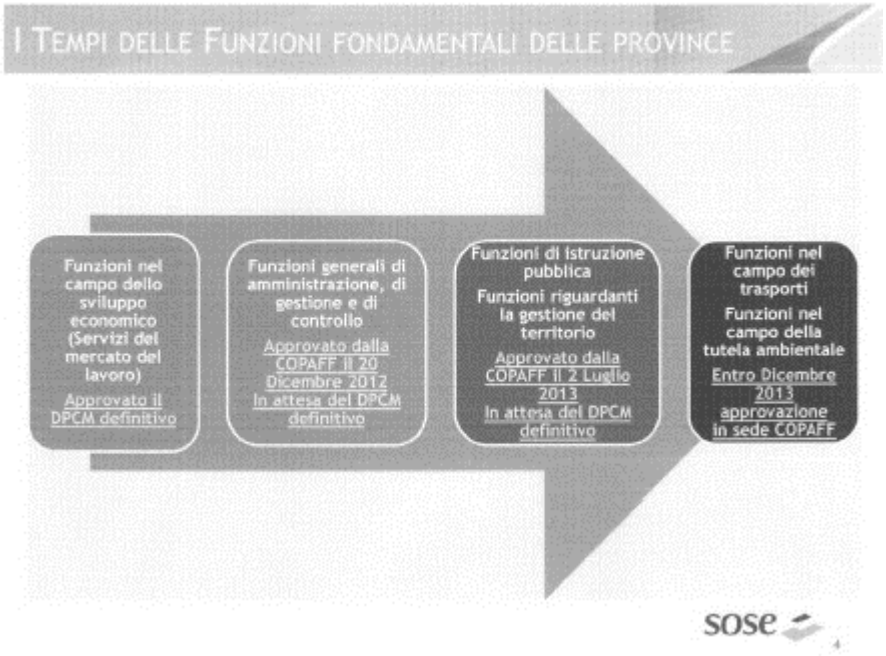
Pag. 25


Determinazione dei Fabbisogni Standard
IL METODO DI LAVORO
I LUOGHI E GLI ATTORI
La condivisione nel processo di costruzione del sistema
Nella predisposizione dei questionari
Nella individuazione dei modelli organizzativi
Nella valutazione dei risultati
Nell'analisi della fase di applicazione
Nei processi di evoluzione del sistema
Cinsedo
Anci-Ifel
UPI
TAVOLI TECNICI DI LAVORO
Istat
RGS
SOSE
sose
2

Pag. 26


I TEMPI DELLE FUNZIONI FONDAMENTALI DEI COMUNI
Funzioni di Polizia Locale
Approvato il DPCM definitivo
Funzioni generali di amministrazione, di gestione e di controllo
Approvato dalla COPAFF il 20 Dicembre 2012
In attesa del DPCM definitivo
Funzioni di istruzione pubblica
Funzioni nel Settore Sociale
Entro Dicembre 2013 approvazione in sede COPAFF
Funzioni nel campo della viabilità e dei trasporti
Funzioni riguardanti la gestione del territorio e dell'ambiente
Entro Dicembre 2013 approvazione in sede COPAFF
sose

Pag. 27


I TEMPI DELLE FUNZIONI FONDAMENTALI DELLE PROVINCE
Funzioni nel campo dello sviluppo economico (Servizi del mercato del lavoro)
Approvato il DPCM definitivo
Funzioni generali di amministrazione, di gestione e di controllo
Approvato dalla COPAFF il 20 Dicembre 2012
In attesa del DPCM definitivo
Funzioni di istruzione pubblica
Funzioni riguardanti la gestione del territorio
Approvato dalla COPAFF il 2 Luglio 2013
In attesa del DPCM definitivo
Funzioni nel campo dei trasporti
Funzioni nel campo della tutela ambientale
Entro Dicembre 2013 approvazione in sede COPAFF
sose

Pag. 28

Fabbisogni Standard dei Comuni

Le funzioni fondamentali dei Comuni (Regioni a statuto ordinario)

SPESA CORRENTE DEI COMUNI 2010 Regioni a Statuto Ordinario	Ammontare (Euro)	%
Funzioni Generali di Amministrazione, di Gestione e di controllo (solo 70%)	8.416.198.009	24.83%
Funzioni di Polizia Locale	2.628.769.227	7.75%
Funzioni di Istruzione Pubblica	4.343.680.368	12.81%
Funzioni nel campo della Viabilità e dei Trasporti *	4.266.786.383	12.58%
Funzioni riguardanti la gestione del Territorio e dell'Ambiente	7.156.941.425	21.11%
Funzioni del settore Sociale	7.092.667.354	20.92%
Totale Funzioni fondamentali	33.905.042.766	100.00%

(*) La spesa delle funzioni nel campo dei trasporti è pari a 2.066.867.231 euro (6,10%).

sose

5

Pag. 29

Fabbisogni Standard delle Province

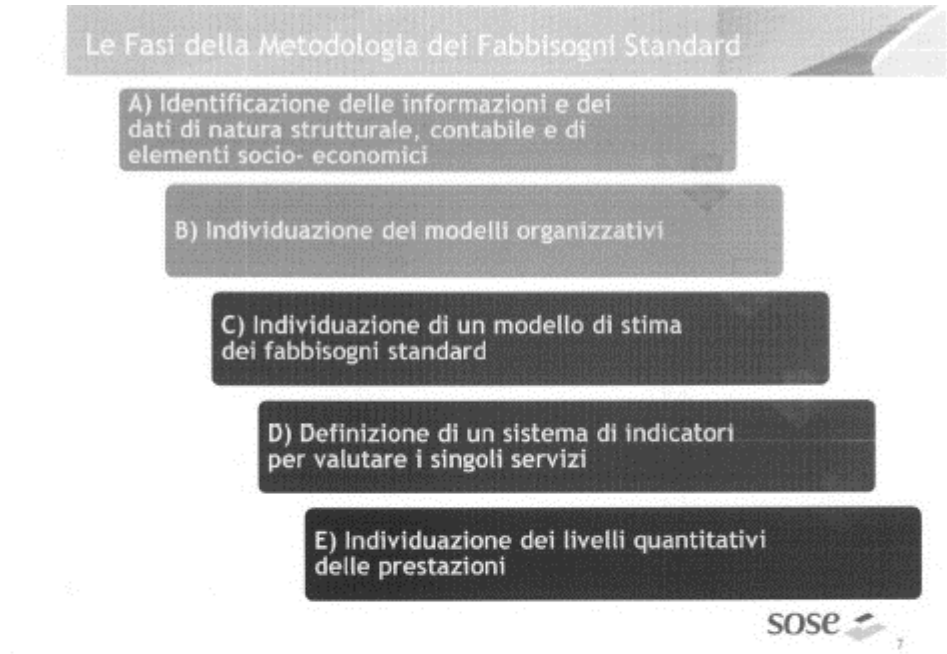
Le funzioni fondamentali delle Province (Regioni a statuto ordinario)

SPESA CORRENTE DELLE PROVINCE 2010 Regioni a Statuto Ordinario	Ammontare (Euro)	%
Funzioni Generali di Amministrazione, di Gestione e di controllo (solo 70%)	1.286.707.603	20.74%
Funzioni di istruzione pubblica	1.421.475.486	22.91%
Funzioni nel campo dei trasporti	1.332.000.707	21.47%
Funzioni riguardanti la gestione del territorio	736.907.007	11.88%
Funzioni nel campo della tutela ambientale	686.282.827	11.06%
Funzioni nel campo dello sviluppo economico (Servizi del Mercato del Lavoro)	741.911.575	11.96%
Totale Funzioni fondamentali	6.205.285.205	100.00%

sose

6

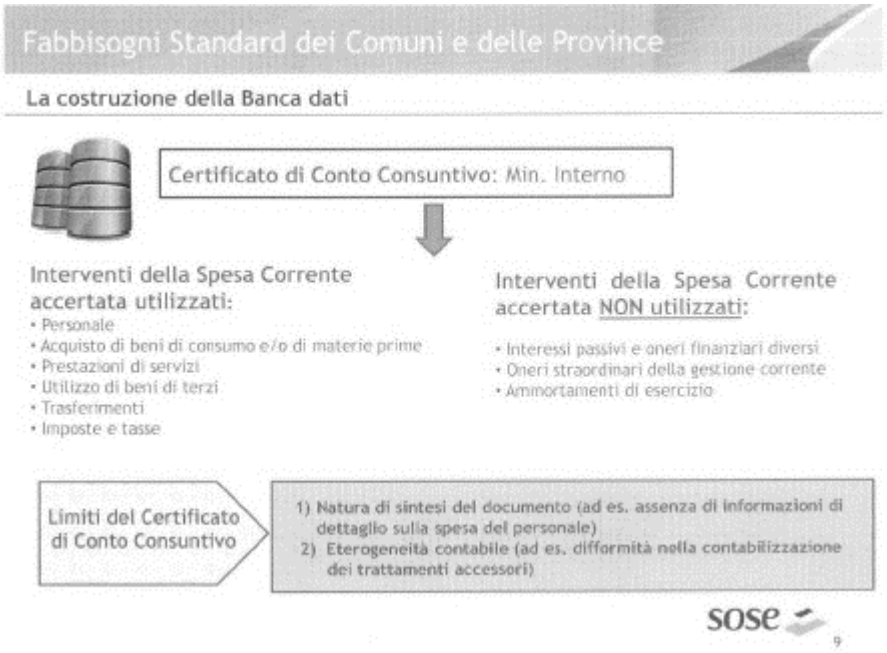
Pag. 30


Le Fasi della Metodologia dei Fabbisogni Standard
A) Identificazione delle informazioni e dei dati di natura strutturale, contabile e di elementi socio- economici
B) Individuazione dei modelli organizzativi
C) Individuazione di un modello di stima dei fabbisogni standard
D) Definizione di un sistema di indicatori per valutare i singoli servizi
E) Individuazione dei livelli quantitativi delle prestazioni
sose
7

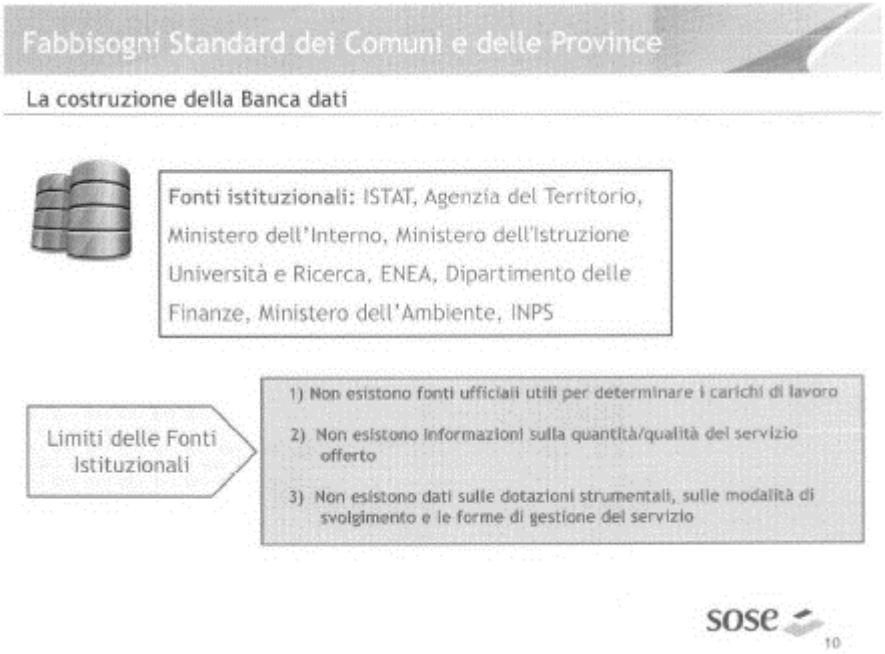
Pag. 31

Fabbisogni Standard dei Comuni e delle Province
La costruzione della Banca dati
I dati sono stati acquisiti dalle seguenti fonti:
Certificato di Conto Consuntivo: Min. Interno
Fonti istituzionali: ISTAT, Agenzia del Territorio, Ministero dell'Interno, Ministero dell'Istruzione Università e Ricerca, ENEA, Dipartimento delle Finanze, Ministero dell'Ambiente, INPS
Questionario SOSE/IFEL:
FC04U - Funzioni nel campo della Viabilità e dei Trasporti
Questionario SOSE/UPI:
FP03U - Funzioni nel campo dei Trasporti
sose
8

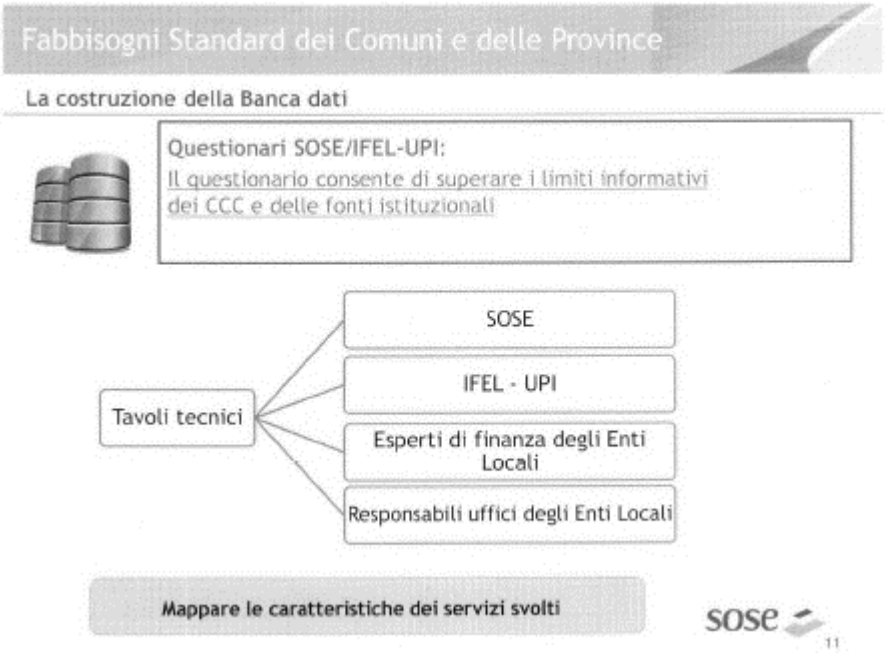
Pag. 32



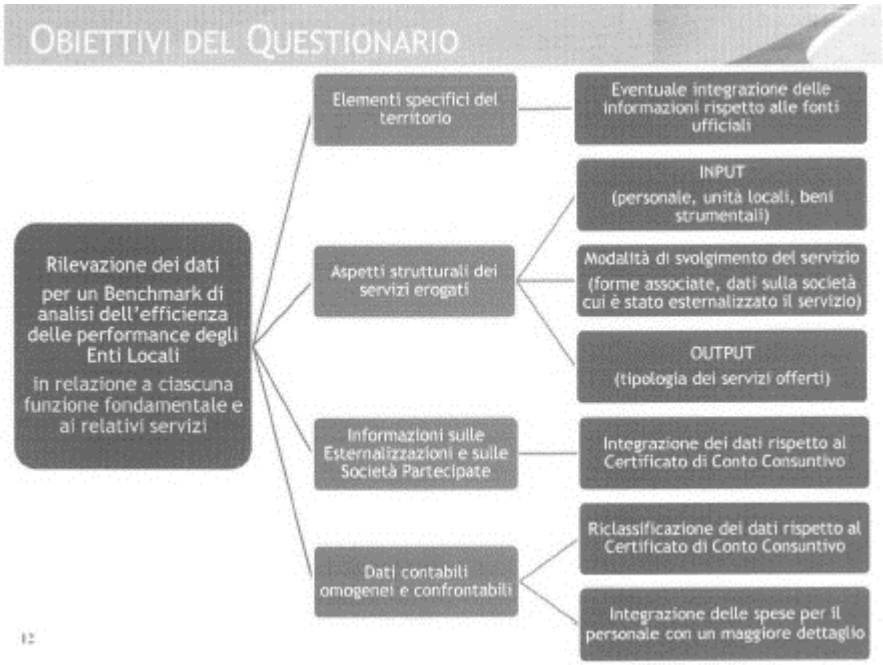
Pag. 33



Pag. 34


Fabbisogni Standard dei Comuni e delle Province
La costruzione della Banca dati
Questionari SOSE/IFEL-UPI:
Il questionario consente di superare i limiti informativi dei CCC e delle fonti istituzionali
Tavoli tecnici
SOSE
IFEL - UPI
Esperti di finanza degli Enti Locali
Responsabili uffici degli Enti Locali
Mappare le caratteristiche dei servizi svolti
sose
11

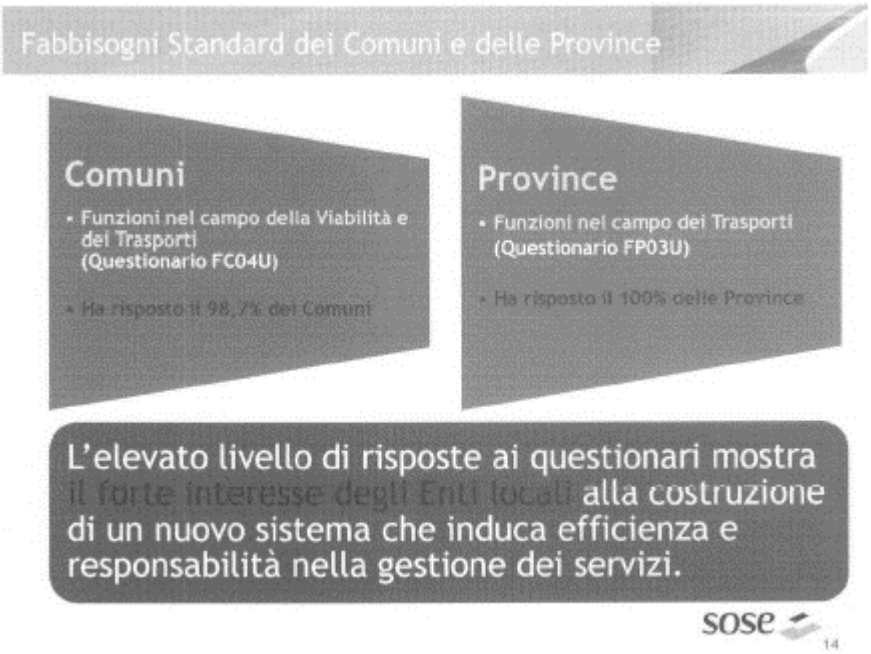
Pag. 35


OBIETTIVI DEL QUESTIONARIO
Rilevazione dei dati
per un Benchmark di analisi dell'efficienza delle performance degli Enti Locali
in relazione a ciascuna funzione fondamentale e ai relativi servizi
Elementi specifici del territorio
Eventuale integrazione delle informazioni rispetto alle fonti ufficiali
Aspetti strutturali dei servizi erogati
INPUT
(personale, unità locali, beni strumentali)
Modalità di svolgimento del servizio
(forme associate, dati sulla società cui è stato esternalizzato il servizio)
OUTPUT
(tipologia dei servizi offerti)
Informazioni sulle Esternalizzazioni e sulle Società Partecipate
Integrazione dei dati rispetto al Certificato di Conto Consuntivo
Dati contabili omogenei e confrontabili
Riclassificazione dei dati rispetto al Certificato di Conto Consuntivo
Integrazione delle spese per il personale con un maggiore dettaglio
12

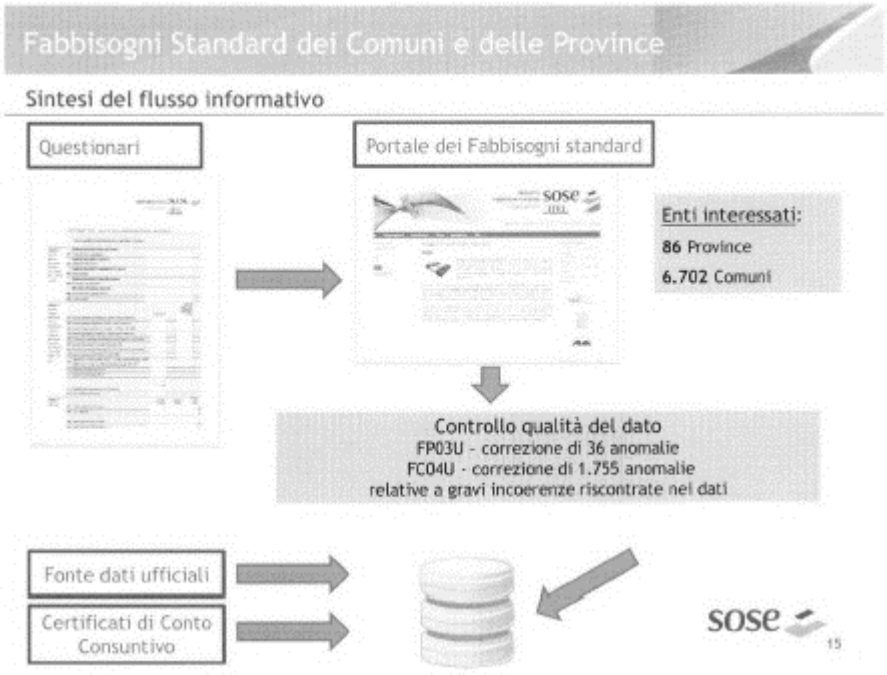
Pag. 36

STRUTTURA DEL QUESTIONARIO
Aspetti strutturali dei servizi erogati
Dati contabili
QUADRO A
Elementi specifici del territorio
QUADRO C
Informazioni sulla Società che gestisce il servizio di Trasporto Pubblico Locale
QUADRO F
Dotazioni strumentali
QUADRO P
Le spese delle partecipate
QUADRO T
Le spese per il personale
QUADRO B
Le forme associate
QUADRO D
Il personale impiegato
QUADRO E
Le unità locali utilizzate
QUADRI L/M
La tipologia dei servizi offerti
QUADRO R
Le entrate
QUADRO S
Le altre spese
sose
13

Pag. 37


Fabbisogni Standard dei Comuni e delle Province
Comuni
• Funzioni nel campo della Viabilità e dei Trasporti (Questionario FC04U)
• Ha risposto il 98,7% dei Comuni
Province
• Funzioni nel campo dei Trasporti (Questionario FP03U)
• Ha risposto il 100% delle Province
L'elevato livello di risposte ai questionari mostra il forte interesse degli Enti locali alla costruzione di un nuovo sistema che induca efficienza e responsabilità nella gestione dei servizi.
sose
14

Pag. 38


Fabbisogni Standard dei Comuni e delle Province
Sintesi del flusso informativo
Questionari
Portale dei Fabbisogni standard
Enti interessati:
86 Province
6.702 Comuni
Controllo qualità del dato
FP03U - correzione di 36 anomalie
FC04U - correzione di 1.755 anomalie
relative a gravi incoerenze riscontrate nei dati
Fonte dati ufficiali
Certificati di Conto Consuntivo
sose
15

Pag. 39

Fabbisogni Standard dei Comuni
Individuazione dei Modelli Organizzativi dei Comuni per il sevizio di TPL
Comuni in Unione di Comuni (46)
Comuni in recall per correzione dei dati dichiarati (304)
Comuni in Comunità Montana (24)
6.702 Comuni
Comuni con gestione diretta dei servizi di TPL (1.732)
Comuni in Consorzio (130)
Comuni senza spesa per servizi di TPL (4.405)
Comuni con gestione associata in Convenzione (61)
Comune senza spesa TPL nel proprio bilancio
Comune con spesa TPL nel proprio bilancio
sose
16

Pag. 40

Fabbisogni Standard delle Province

Individuazione dei Modelli Organizzativi delle Province per il sevizio di TPL

Province con delega TPL (67)

86 Province

Province senza delega TPL (19)

sose

17

Pag. 41

Fabbisogni Standard dei Comuni e delle Province

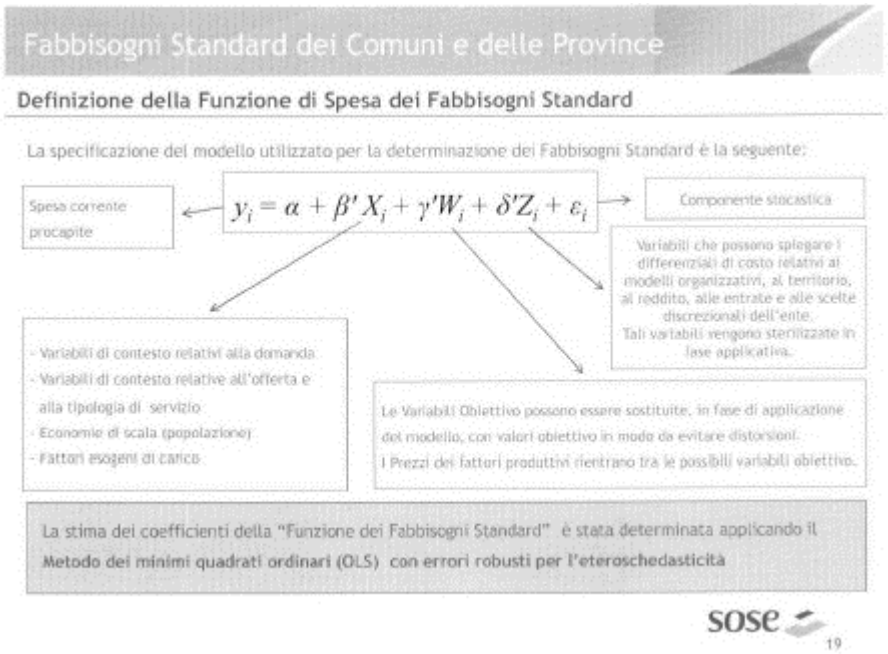
Sintesi dei modelli generali di valutazione dei fabbisogni standard

		Funzioni fondamentali per le quali le prestazioni sono esogene rispetto all'autonomia degli enti locali (servizi, ad esempio, per i quali lo Stato fissa i LEP)	
		SI	NO
Funzioni con prestazioni finali misurabili	SI	**Funzione di costo** (fabbisogni standard determinati attraverso il prodotto tra livelli delle prestazioni per costo unitario di produzione; controllo macrofinanziario attraverso la fissazione dei LEP)	**Funzione di spesa** (fabbisogni standard definiti attraverso il riparto di un fondo determinato esogenamente in relazione alle compatibilità macrofinanziarie)
	NO	**Funzione di spesa** (fabbisogni standard definiti attraverso il riparto di un fondo determinato esogenamente in relazione alle compatibilità macrofinanziarie)	

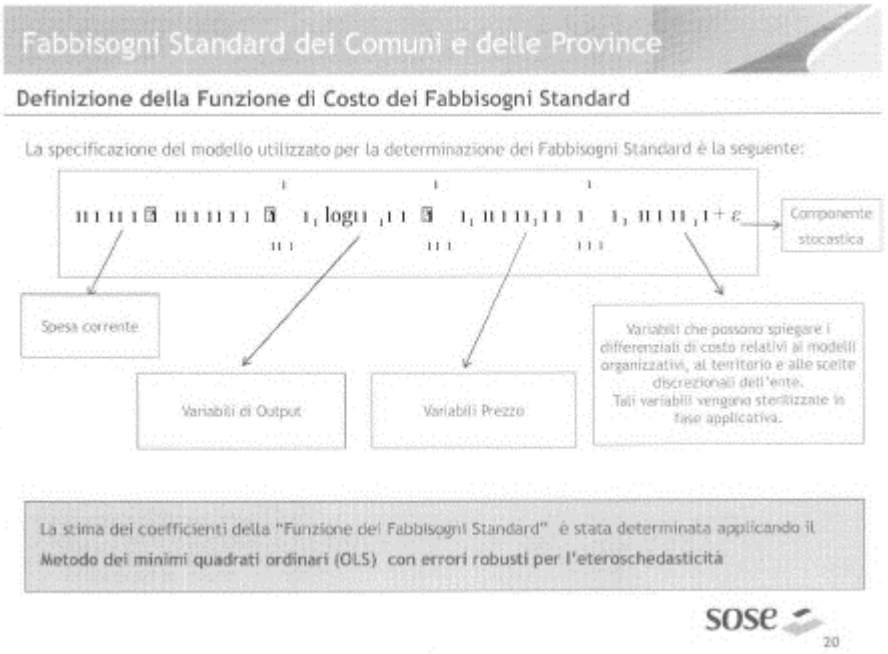
sose

18

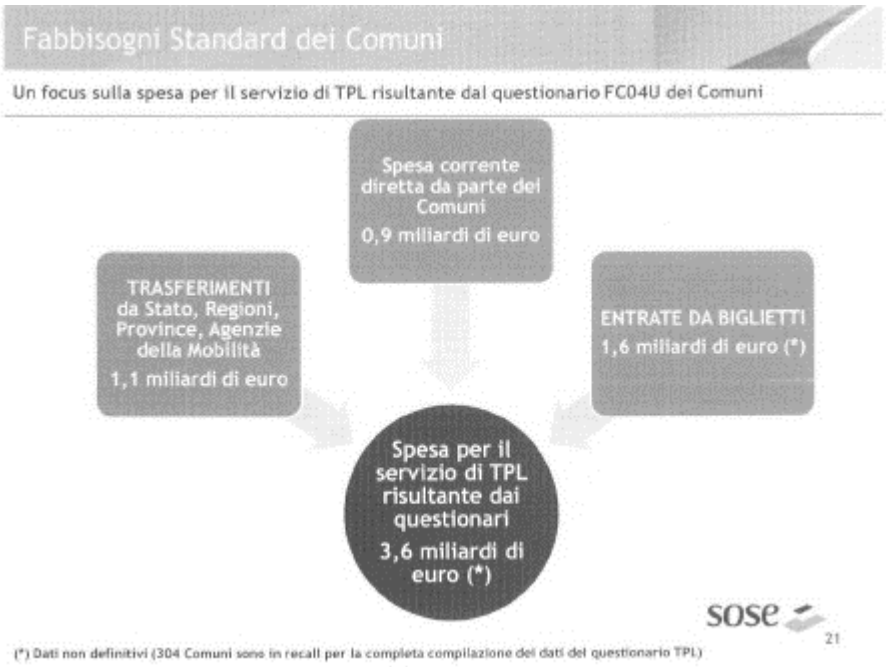
Pag. 42


Fabbisogni Standard dei Comuni e delle Province
Definizione della Funzione di Spesa dei Fabbisogni Standard
La specificazione del modello utilizzato per la determinazione dei Fabbisogni Standard è la seguente:
Spesa corrente procapite
$y_i = \alpha + \beta' X_i + \gamma' W_i + \delta' Z_i + \varepsilon_i$
Componente stocastica
Variabili che possono spiegare i differenziali di costo relativi ai modelli organizzativi, al territorio, al reddito, alle entrate e alle scelte discrezionali dell'ente.
Tali variabili vengono sterilizzate in fase applicativa.
- Variabili di contesto relativi alla domanda
- Variabili di contesto relative all'offerta e alla tipologia di servizio
- Economie di scala (popolazione)
- Fattori esogeni di carico
Le Variabili Obiettivo possono essere sostituite, in fase di applicazione del modello, con valori obiettivo in modo da evitare distorsioni.
I Prezzi dei fattori produttivi rientrano tra le possibili variabili obiettivo.
La stima dei coefficienti della "Funzione dei Fabbisogni Standard" è stata determinata applicando il Metodo dei minimi quadrati ordinari (OLS) con errori robusti per l'eteroschedasticità
sose
19

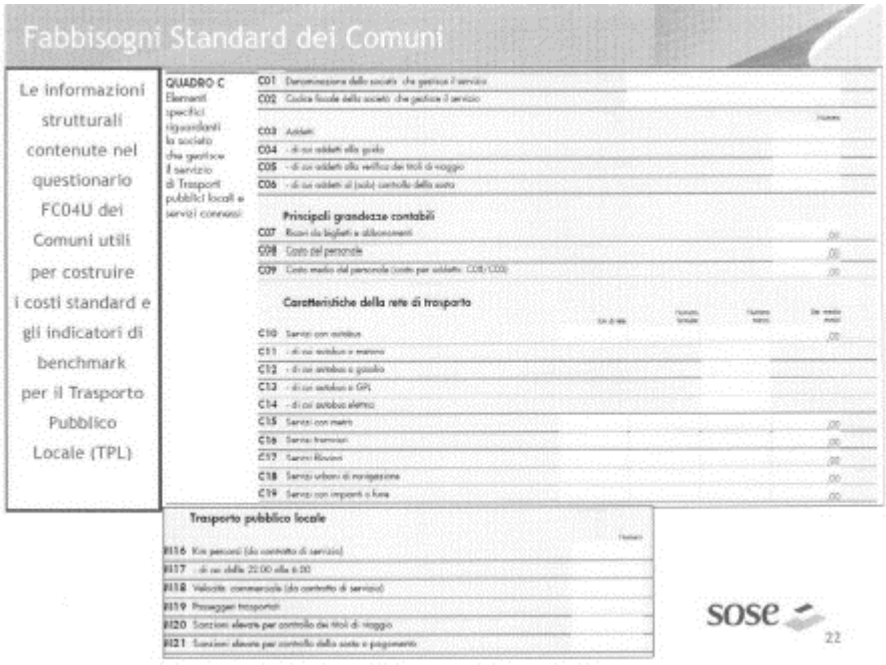
Pag. 43


Fabbisogni Standard dei Comuni e delle Province
Definizione della Funzione di Costo dei Fabbisogni Standard
La specificazione del modello utilizzato per la determinazione dei Fabbisogni Standard è la seguente:
Componente stocastica
Spesa corrente
Variabili di Output
Variabili Prezzo
Variabili che possono spiegare i differenziali di costo relativi ai modelli organizzativi, al territorio e alle scelte discrezionali dell'ente.
Tali variabili vengono sterilizzate in fase applicativa.
La stima dei coefficienti della "Funzione dei Fabbisogni Standard" è stata determinata applicando il Metodo dei minimi quadrati ordinari (OLS) con errori robusti per l'eteroschedasticità
sose
20

Pag. 44


Fabbisogni Standard dei Comuni
Un focus sulla spesa per il servizio di TPL risultante dal questionario FC04U dei Comuni
Spesa corrente diretta da parte dei Comuni
0,9 miliardi di euro
TRASFERIMENTI da Stato, Regioni, Province, Agenzie della Mobilità
1,1 miliardi di euro
ENTRATE DA BIGLIETTI
1,6 miliardi di euro (*)
Spesa per il servizio di TPL risultante dai questionari
3,6 miliardi di euro (*)
sose
21
(*) Dati non definitivi (304 Comuni sono in recall per la completa compilazione dei dati del questionario TPL)

Pag. 45


Fabbisogni Standard dei Comuni
Le informazioni strutturali contenute nel questionario FC04U dei Comuni utili per costruire i costi standard e gli indicatori di benchmark per il Trasporto Pubblico Locale (TPL)
QUADRO C
Elementi specifici riguardanti la società che gestisce il servizio di Trasporti pubblici locali e servizi connessi
C01
C02
C03
C04
C05
C06
Principali grandezze contabili
C07
C08
C09
Caratteristiche della rete di trasporto
C10
C11
C12
C13
C14
C15
C16
C17
C18
C19
Trasporto pubblico locale
V116
V117
V118
V119
V120
V121
sose
22

Pag. 46

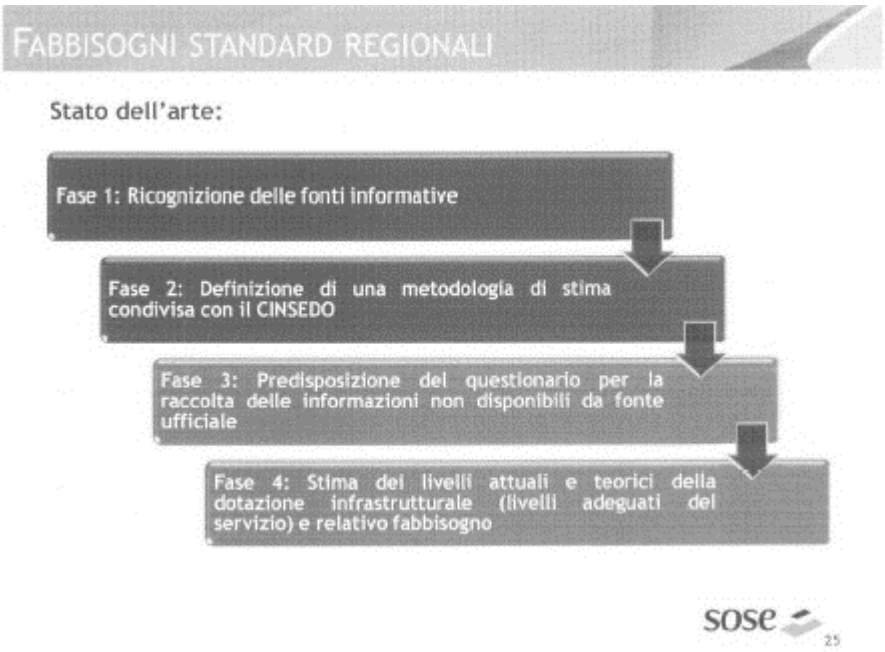
Le note metodologiche dei fabbisogni standard per le funzioni nel campo dei Trasporti di Province e Comuni saranno consegnate alla COPAFF entro dicembre 2013

Pag. 47

Art. 13 del D.lgs. 68 del 2011:

SOSE ha il compito di procedere alla stima del fabbisogno standard per il Trasporto pubblico locale Regionale (con riferimento alla sola spesa in conto capitale), nonché la ricognizione dei livelli effettivi del servizio di trasporto pubblico locale di cui all'articolo 8, comma 1, lettera c), della legge n. 42 del 2009.

Pag. 48


FABBISOGNI STANDARD REGIONALI
Stato dell'arte:
Fase 1: Ricognizione delle fonti informative
Fase 2: Definizione di una metodologia di stima condivisa con il CINSEDO
Fase 3: Predisposizione del questionario per la raccolta delle informazioni non disponibili da fonte ufficiale
Fase 4: Stima dei livelli attuali e teorici della dotazione infrastrutturale (livelli adeguati del servizio) e relativo fabbisogno
sose
25

Pag. 49

FABBISOGNI STANDARD REGIONALI
Metodologia:
Stima del livello fisico esistente delle infrastrutture
Stima del livello fisico atteso/teorico delle infrastrutture in base a variabili di domanda/offerta
Calcolo del gap infrastrutturale per ogni territorio
Calcolo del valore monetario dello stock di capitale esistente
Stima del prezzo efficiente della dotazione infrastrutturale
Stima del gap infrastrutturale fisico in termini monetari
sose
26

Pag. 50

FABBISOGNI STANDARD REGIONALI

La metodologia scelta permette di tenere in considerazione:

- Domanda effettiva del territorio (numero di passeggeri, pendolari, turisti, ...)
- Vincoli morfologici del territorio (montano, ...)
- Differenze di prezzo locali (relative ai prezzi degli input, al reddito, ...)
- Efficienza di costo relativo al capitale infrastrutturale attuale

SOSE 27

Pag. 51

LE PROBLEMATICHE INCONTRATE

TRASPORTO PUBBLICO LOCALE
SOLO Regioni a statuto ordinario

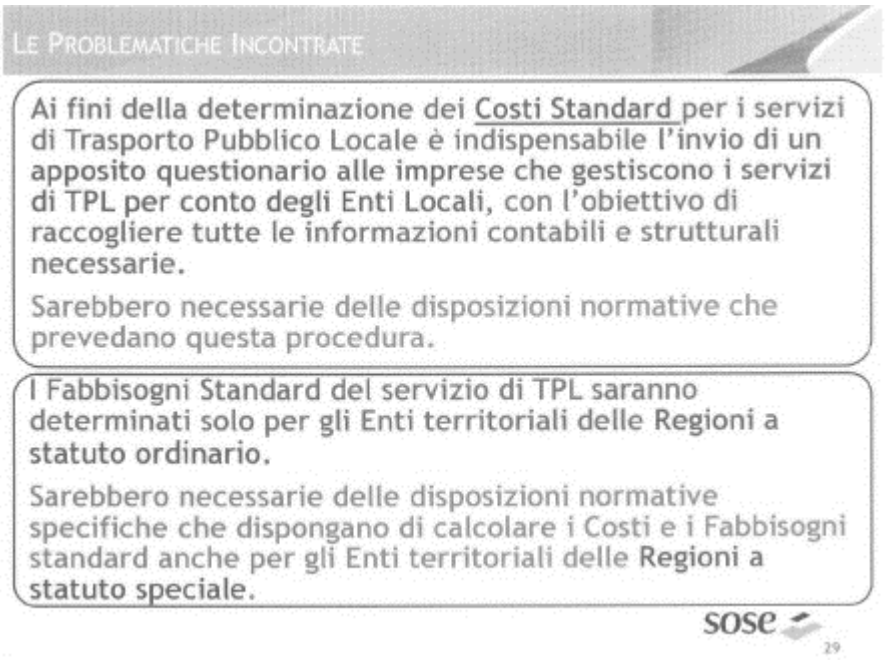
Spesa Corrente	Spesa in conto capitale
Regioni ?	Regioni
Province	Province ?
Comuni	Comuni ?
Partecipate ?	Partecipate ?

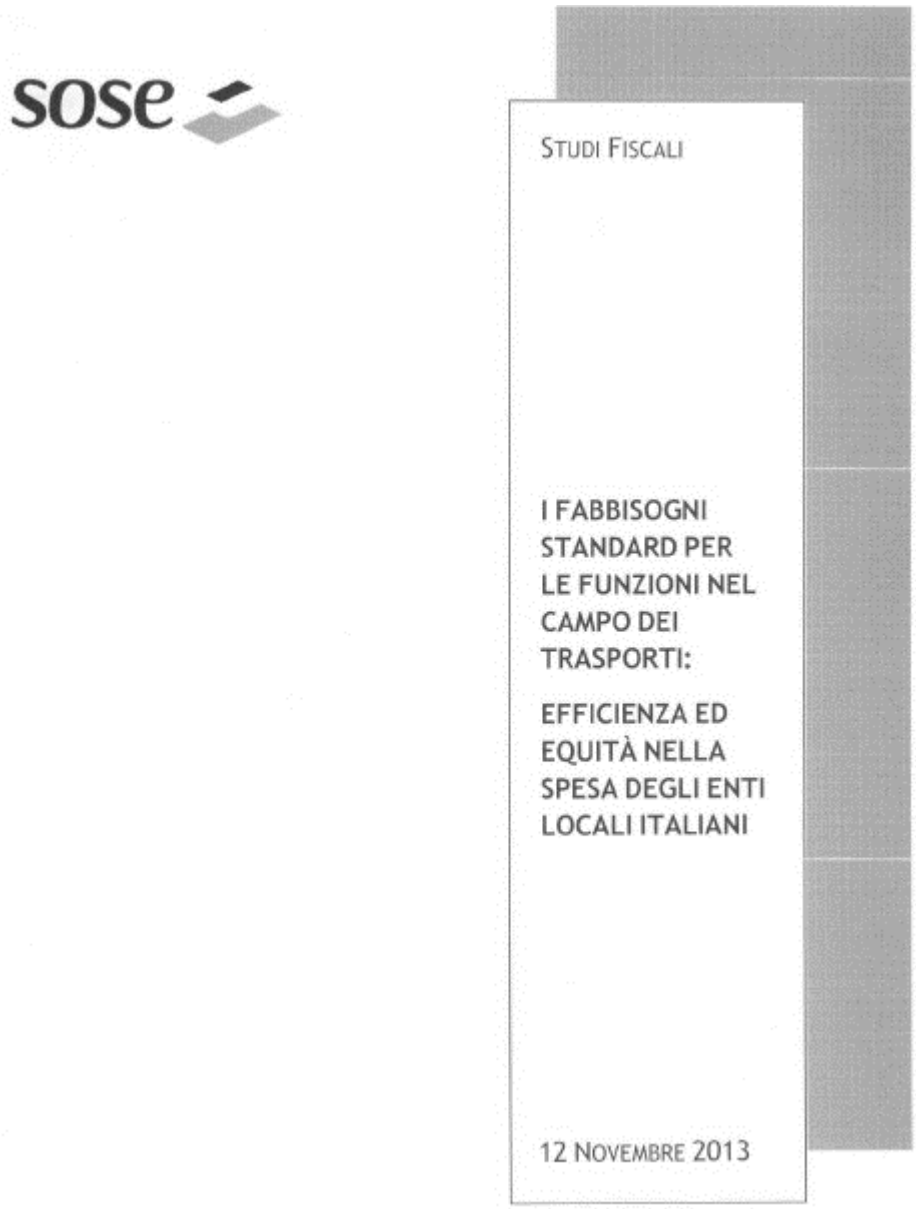
SOSE ha avuto l'incarico di determinare i Fabbisogni Standard per la spesa in conto capitale delle Regioni e per la spesa corrente dei Comuni e delle Province.

Sarebbero necessarie delle disposizioni normative specifiche al fine di avere il quadro complessivo della spesa corrente e della spesa in conto capitale degli Enti territoriali e delle azienda partecipate per calcolare i fabbisogni standard complessivi del servizio di TPL.

SOSE 28

Pag. 52


LE PROBLEMATICHE INCONTRATE
Ai fini della determinazione dei Costi Standard per i servizi di Trasporto Pubblico Locale è indispensabile l'invio di un apposito questionario alle imprese che gestiscono i servizi di TPL per conto degli Enti Locali, con l'obiettivo di raccogliere tutte le informazioni contabili e strutturali necessarie.
Sarebbero necessarie delle disposizioni normative che prevedano questa procedura.
I Fabbisogni Standard del servizio di TPL saranno determinati solo per gli Enti territoriali delle Regioni a statuto ordinario.
Sarebbero necessarie delle disposizioni normative specifiche che dispongano di calcolare i Costi e i Fabbisogni standard anche per gli Enti territoriali delle Regioni a statuto speciale.
sose
29



Pag. 54

INDICE

INTRODUZIONE 3
IL QUADRO NORMATIVO RIFERIMENTO 4
IL QUADRO FINANZIARIO 4
LA METODOLOGIA DEI FABBISOGNI STANDARD 6
Lo stato dell'arte dei Fabbisogni Standard dei Comuni e delle Province 8
IL FEDERALISMO REGIONALE 9
LE PROBLEMATICHE INCONTRATE 10

Pag. 55

INTRODUZIONE

La legge delega in materia di federalismo fiscale (Legge 5 maggio 2009, n. 42) e le disposizioni attuative riguardanti la determinazione dei fabbisogni standard degli enti locali (Comuni, Province e Città metropolitane) emanate con il Decreto legislativo 26 novembre 2010 n. 216, offrono all'Italia un'importante opportunità di ammodernamento delle relazioni finanziarie intergovernative e di "efficientamento" delle spese degli enti locali. Il processo di riforma consentirà di erogare i trasferimenti perequativi agli enti locali in base ai fabbisogni standard abbandonando il criterio della spesa storica che è alla base sia di inefficienze nella distribuzione dei trasferimenti intergovernativi sia di cattiva gestione della spesa da parte dei governi locali.

L'OCSE include l'adozione del calcolo dei fabbisogni standard nell'ambito delle best practice relative alla progettazione dei sistemi di finanziamento dei governi locali. Il vantaggio, in particolare, di superare il principio della spesa storica e di legare l'erogazione dei trasferimenti perequativi al fabbisogno standard, è duplice e consente di coniugare equità ed efficienza. In particolare, si sostiene che l'erogazione dei trasferimenti in base a formule matematiche, che misurano il fabbisogno di ogni ente, è da preferirsi a sistemi basati sulla spesa storica o sulla discrezionalità del Governo centrale, perché garantisce maggiore trasparenza del flusso dei trasferimenti, più equità nella redistribuzione delle risorse e maggiore efficienza nella gestione della spesa pubblica, grazie all'irrigidimento dei vincoli di bilancio dei governi locali.

La presente relazione si propone di illustrare il lavoro svolto da **SOSE S.p.A.** con riferimento al Trasporto Pubblico Locale (TPL).

IL QUADRO NORMATIVO RIFERIMENTO

La fonte normativa di riferimento dei fabbisogni standard risiede, prima di tutto, nella Legge 5 maggio 2009, n. 42 di delega in materia di federalismo fiscale e, successivamente, nelle disposizioni attuative emanate con il Decreto legislativo 26 novembre 2010 n. 216.

Questo complesso di norme segna il punto di partenza di un importante processo di riforma che, così come descritto nell'art.1 del Decreto legislativo 26 novembre 2010 n. 216, ha come obiettivo quello di erogare i trasferimenti perequativi agli enti locali in base ai fabbisogni standard, abbandonando, così, il criterio della spesa storica ritenuto alla base sia di inefficienze nella distribuzione dei trasferimenti intergovernativi, sia di cattiva gestione della spesa da parte dei governi locali.

Il Decreto legislativo 26 novembre 2010 n. 216 assegna il compito di elaborare le metodologie di determinazione dei fabbisogni standard degli enti locali italiani alla SOSE Soluzioni per il Sistema Economico S.p.A. Questa scelta interpreta a pieno il modello di governance ritenuto dall'OCSE tra i più adatti per la gestione dei trasferimenti perequativi: un modello che vede l'assegnazione degli aspetti tecnico-metodologici a un organismo super partes in modo da facilitare la mediazione tra governo centrale ed enti locali. Inoltre, questa scelta, valorizza il know-how in ambito statistico ed econometrico acquisito da SOSE nel campo degli studi di settore, patrimonio che risulta fondamentale nella progettazione delle metodologie di calcolo dei fabbisogni standard e dei livelli quantitativi delle prestazioni degli enti locali.

L'adozione dei fabbisogni standard produrrà un cambiamento importante nella dinamica del finanziamento delle funzioni attribuite agli Enti Locali, determinando il superamento di diversi decenni di finanziamento in base al criterio della spesa storica.

IL QUADRO FINANZIARIO

Le funzioni fondamentali oggetto di standardizzazione del fabbisogno, indicate nell'articolo 3 del D.lgs. 216/10, sono elencate nelle tabelle 1 e 2, rispettivamente per i Comuni e le Province delle regioni a statuto ordinario, con l'indicazione dell'ammontare delle risorse corrispondenti a ciascuna funzione e del loro peso sul totale.

Tabella 1 - Distribuzione delle spese correnti impegnate per le sei funzioni fondamentali, Certificati di Conto Consuntivo (CCC) 2010, Comuni appartenenti alle Regioni a statuto ordinario

Funzioni fondamentali	Spese correnti impegnate da CCC (Interventi 1, 2, 3, 4, 5 e 7)	
	Ammontare (Euro)	Percentuale
Funzioni Generali di Amministrazione, di Gestione e di controllo (solo 70%)	8.416.198.009	24,83%
Funzioni di Polizia Locale	2.628.769.227	7,75%
Funzioni di Istruzione Pubblica	4.343.680.368	12,81%
Funzioni nel campo della Viabilità e dei Trasporti *	4.266.786.383	12,58%
Funzioni riguardanti la gestione del Territorio e dell'Ambiente	7.156.941.425	21,11%
Funzioni del settore Sociale	7.092.667.354	20,92%
Totale Funzioni fondamentali	**33.905.042.766**	**100,00%**

(*) La spesa delle funzioni nel campo dei trasporti dei Comuni è pari a 2.066.867.231 euro (6,10%).

Tabella 2 - Distribuzione delle spese correnti impegnate per le sei funzioni fondamentali, Certificati di Conto Consuntivo (CCC) 2010, Province appartenenti alle Regioni a statuto ordinario

Funzioni fondamentali	Spese correnti impegnate da CCC (Interventi 1, 2, 3, 4, 5 e 7)	
	Ammontare (Euro)	Percentuale
Funzioni Generali di Amministrazione, di Gestione e di controllo (solo 70%)	1.286.707.603	20,74%
Funzioni di istruzione pubblica	1.421.475.486	22,91%
Funzioni nel campo dei trasporti	1.332.000.707	21,47%
Funzioni riguardanti la gestione del territorio	736.907.007	11,88%
Funzioni nel campo della tutela ambientale	686.282.827	11,06%
Funzioni nel campo dello sviluppo economico (Servizi del Mercato del Lavoro)	741.911.575	11,96%
Totale Funzioni fondamentali	**6.205.285.205**	**100,00%**

Due sono le dimensioni fondamentali della valutazione dei fabbisogni di spesa dei governi locali. La prima consiste nella definizione del vincolo di bilancio complessivo (macro-budget), vale a dire nel determinare l'ammontare globale delle risorse trasferibili. La seconda riguarda l'individuazione del meccanismo di riparto delle risorse tra i governi locali interessati. Questa distinzione è importante, in quanto permette di puntualizzare come lo scopo principale delle tecniche di determinazione dei fabbisogni finanziari dei governi locali sia l'individuazione di un criterio di riparto di un ammontare di risorse prestabilito: i fabbisogni standard sono principalmente un concetto relativo (relative needs) e solo secondariamente, in particolare quando utilizzati per finanziare i livelli essenziali di specifici servizi, possono assumere una valenza in termini monetari assoluti.

LA METODOLOGIA DEI FABBISOGNI STANDARD

Il primo pilastro è rappresentato dalla metodologia dei fabbisogni standard, concordata con IFEL-UPI ed approvata in sede COPAFF.

Il panorama delle possibili metodologie di determinazione dei fabbisogni di spesa dei governi locali è molto variegato. L'eterogeneità è dovuta non solo alla molteplicità delle tecniche, ma anche al modo con cui esse risultano applicate nelle esperienze concrete dei diversi paesi, che adottano varianti e particolarità in relazione a specifiche necessità e alle proprie tradizioni storiche e culturali. In generale si può affermare che esistono tante tecniche quanti sono i paesi che adottano sistemi di perequazione fiscale.

La molteplicità degli approcci esistenti ha reso necessarie scelte metodologiche preliminari guidate da quattro principi: **correttezza e rigore dal punto di vista scientifico, fattibilità in sede di applicazione, semplicità in fase di comunicazione, rappresentatività in termini di capacità dei risultati di descrivere la realtà cui si riferiscono**. Sulla scorta di questi principi, l'approccio metodologico elaborato da SOSE poggia su due colonne fondamentali e, nonostante risulti incardinato nell'ambito di best practice consolidate a livello internazionale, si propone di introdurre vari elementi innovativi, che potranno suscitare l'interesse della comunità scientifica e offrire un contributo alla ricerca in atto in diversi paesi per migliorare le procedure di stima dei fabbisogni.

La prima colonna è rappresentata dalla costruzione ex novo di una banca dati sull'attività degli enti locali attraverso l'elaborazione e l'invio ai Comuni e alle Province di questionari con cui sono state raccolte informazioni contabili, informazioni di carattere quantitativo sugli input e

sugli output di ogni servizio e informazioni relative al contesto territoriale e socio-economico locale.

La seconda colonna è rappresentata dal calcolo dei fabbisogni standard attraverso l'utilizzo di tecniche statistiche ed econometriche riconducibili nell'alveo della metodologia RCA (*Regression Cost Base Approach*), che prevede la determinazione dei fabbisogni standard attraverso la stima di una funzione di costo (RCA *puro*) o di una funzione di spesa (RCA *funzione di spesa*) utilizzando la tecnica della regressione multipla lineare. L'elemento discriminante, circa la scelta tra funzione di costo e funzione di spesa, è rappresentato dalle caratteristiche delle variabili di output disponibili per misurare il livello di prestazioni finali erogate nell'ambito di ogni funzione, in particolare: la misurabilità o meno delle prestazioni finali e l'esogeneità di tali prestazioni rispetto all'autonomia decisionale di ciascun ente locale.

Nella maggioranza dei casi, in cui l'output dei servizi locali erogati risulterà poco misurabile e/o endogeno rispetto all'autonomia decisionale di ciascun ente locale la valutazione dei fabbisogni standard avverrà attraverso la stima di una funzione di spesa, che mette in relazione la spesa storica con le variabili di contesto della domanda e dell'offerta dei servizi locali oggetto di analisi. Conseguentemente il fabbisogno monetario di ogni ente sarà calcolato attraverso il riparto di un fondo determinato esogenamente in relazione alle compatibilità macrofinanziarie. È questa, ad esempio, la metodologia già utilizzata per la valutazione dei fabbisogni standard delle funzioni di polizia locale dei comuni, dei servizi del mercato delle lavoro delle province e della funzione generale di entrambi gli enti.

In alcuni casi specifici, invece, per i quali sarà possibile superare i problemi di endogeneità e misurabilità dell'output dei servizi locali, la valutazione dei fabbisogni standard avverrà attraverso la stima di una funzione di costo, dove la spesa storica è messa in relazione all'output e alle sole variabili di contesto dell'offerta. Conseguentemente, il fabbisogno monetario di ogni ente sarà calcolato attraverso il prodotto tra i livelli delle prestazioni per il costo unitario di produzione, in questo caso il controllo macrofinanziario avverrà attraverso la fissazione dei livelli essenziali delle prestazioni da parte dello stato centrale. È questa, ad esempio, la metodologia che si intende utilizzare per la valutazione dei fabbisogni standard relativi ai servizi di asilo nido e ai servizi di istruzione pubblica.

La tabella 3 che segue sintetizza la scelta tra funzione di costo e funzione di spesa che sarà effettuata in base alle caratteristiche degli output erogati nell'ambito delle funzioni fondamentali.

		all'autonomia degli enti locali (servizi, ad esempio, per i quali lo Stato fissa i LEP)	
		SI	NO
Funzioni con prestazioni finali misurabili	SI	**Funzione di costo** (fabbisogni standard determinati attraverso il prodotto tra livelli delle prestazioni per costo unitario di produzione; controllo macrofinanziario attraverso la fissazione dei LEP)	**Funzione di spesa** (fabbisogni standard definiti attraverso il riparto di un fondo determinato esogenamente in relazione alle compatibilità macrofinanziarie)
	NO	**Funzione di spesa** (fabbisogni standard definiti attraverso il riparto di un fondo determinato esogenamente in relazione alle compatibilità macrofinanziarie)	

Per le Funzioni nel campo dei Trasporti delle Province è stata scelta una funzione di spesa.

Per le Funzioni nel campo dei Trasporti dei Comuni è in fase di sperimentazione sia una funzione di spesa sia una funzione di costo.

Lo stato dell'arte dei Fabbisogni Standard dei Comuni e delle Province

Nel biennio 2011-2012, le funzioni fondamentali dei comuni per le quali sono stati individuati i fabbisogni standard sono quelle di "Polizia Locale" e quelle "Generali di amministrazione, di gestione e di controllo" (pari al 33% della spesa corrente totale delle sei funzioni fondamentali dei Comuni), mentre per le Province le funzioni oggetto di standardizzazione sono state quelle nel "Campo dello sviluppo economico relative ai servizi del mercato del lavoro", quelle "Generali di amministrazione, di gestione e di controllo", le funzioni di Istruzione Pubblica e le funzioni riguardanti la Gestione del Territorio (pari al 67% della spesa corrente totale delle sei funzioni fondamentali delle Province).

Nel 2013 sono in fase di analisi, a completamento del processo di standardizzazione, sono in fase di analisi le **Funzioni nel campo dei trasporti** dei Comuni e delle Province.

Le note metodologiche delle Funzioni nel campo dei Trasporti dei Comuni e delle Province saranno discusse ed approvate dalla COPAFF entro il mese di dicembre 2013.

IL FEDERALISMO REGIONALE

Con riferimento ai fabbisogni standard per le Regioni, come previsto dall'articolo Art. 13 del D.lgs. 68 del 2011, la SOSE ha il compito di procedere alla ricognizione dei livelli essenziali delle prestazioni, che lo Stato ai sensi dell'articolo 117 comma 2 lettera m) della Costituzione deve garantire su tutto il territorio nazionale, e alla definizione dei fabbisogni standard nelle seguenti materie:

- Assistenza sociale;
- Istruzione;
- Trasporto pubblico locale (con riferimento alla sola spesa in conto capitale).

Secondo quanto predisposto dalla norma, la SOSE sta operando in collaborazione con l'ISTAT e avvalendosi della Struttura tecnica di supporto alla Conferenza delle Regioni e delle Province autonome istituita presso il Centro interregionale di Studi e Documentazione (CINSEDO) delle regioni.

Con riferimento alle Regioni a statuto ordinario, per la determinazione dei fabbisogni standard sono necessarie le seguenti basi informative:

- In primo luogo è necessario raccogliere i dati in serie storica lunga sulle spese in Conto Capitale suddivise per Regione, per tipologia di infrastruttura fisica e per manutenzione straordinaria / innovazione tecnologica.
- Successivamente, sono necessarie le informazioni relative al livello delle infrastrutture fisiche; anche questi dati devono essere disponibili in serie storica lunga per regione e per tipologia di infrastruttura fisica.
- Da ultimo è necessario raccogliere, per ogni regione, le variabili di contesto che consentono di misurare i fattori di domanda e offerta e il livello dei prezzi degli input, per questo ultimo gruppo di variabili, al contrario delle precedenti, la serie storica lunga non è strettamente necessaria anche se questa ulteriore informazione renderebbe l'analisi molto più precisa.

Ai fini delle analisi sui fabbisogni standard delle Regioni è necessario predisporre un apposito questionario per la rilevazione dei dati.

LE PROBLEMATICHE INCONTRATE

Nell'ambito del lavoro di definizione dei fabbisogni standard delle funzioni nel campo dei trasporti sono emersi le seguenti problematiche:

1. SOSE ha avuto l'incarico di determinare i Fabbisogni Standard con riferimento alla spesa in conto capitale delle Regioni e alla spesa corrente dei Comuni e delle Province (vedi figura successiva).

Sarebbero necessarie delle disposizioni normative specifiche al fine di avere il quadro complessivo della spesa corrente e della spesa in conto capitale degli Enti territoriali e delle azienda partecipate per calcolare i fabbisogni standard complessivi del servizio di TPL.

2. Ai fini della determinazione dei Costi Standard per i servizi di Trasporto Pubblico Locale è indispensabile l'invio di un apposito questionario alle imprese che gestiscono i servizi di TPL per conto degli Enti Locali, con l'obiettivo di raccogliere tutte le informazioni contabili e strutturali necessarie.

   Sarebbero necessarie delle disposizioni normative che prevedano questa procedura.

3. I Fabbisogni Standard del servizio di TPL saranno determinati solo per gli Enti territoriali delle Regioni a statuto ordinario.
   Sarebbero necessarie delle disposizioni normative specifiche che dispongano di calcolare i Costi e i Fabbisogni standard anche per gli Enti territoriali delle Regioni a statuto speciale.