



**IL PROGETTO
COSTI E
FABBISOGNI
STANDARD**

8 APRILE 2014

Sommario

1. INTRODUZIONE.....	3
2. I FABBISOGNI STANDARD DI PROVINCE E COMUNI E LIVELLI DELLE PRESTAZIONI GARANTITE DALLE REGIONI A STATUTO ORDINARIO	4
FABBISOGNI STANDARD	5
COSTI STANDARD.....	6
LA BUSINESS INTELLIGENZE (BI) OPENCIVITAS.....	6
MECCANISMI DI PEREQUAZIONE EQUA DELLE RISORSE.....	7
TECNICHE DI STIMA DELLE FRONTIERE DI EFFICENZA.....	8
DATI ED ELABORAZIONI UTILI PER LA SPENDING REVIEW	8
INDICAZIONI UTILI PER IL RIORDINO DEGLI ENTI LOCALI	9
LIVELLI EFFETTIVI DELLE PRESTAZIONI	9
3. ALTRE ELABORAZIONI POSSIBILI.....	10
3.1 DETERMINAZIONE DELLA CAPACITÀ FISCALE DI OGNI ENTE LOCALE	10
3.2 FABBISOGNI E COSTI STANDARD DEI COMUNI E DELLE PROVINCE DELLE REGIONI A STATUTO SPECIALE	10
3.3 ELEMENTI UTILI PER INDIVIDUARE UN PATTO DI STABILITÀ INTERNO DINAMICO E MERITOCRATICO.....	11
3.4 ELEMENTI UTILI PER INDIVIDUARE L'EFFICENZA DELLE AZIENDE PARTECIPATE DAGLI ENTI PUBBLICI	11

1. 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.

2. I FABBISOGNI STANDARD DI PROVINCE E COMUNI E LIVELLI DELLE PRESTAZIONI GARANTITE DALLE REGIONI A STATUTO ORDINARIO

Il d.lgs. n.216 del 2010 ha affidato a SOSE Soluzioni per il Sistema Economico S.p.A. un importante progetto inerente la determinazione delle metodologie utili all'individuazione dei fabbisogni standard relativi alle funzioni fondamentali svolte da Province e Comuni, in attuazione della legge delega sul federalismo fiscale n.42/2009.

Questa scelta interpreta appieno 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.

SOSE riveste da anni questo ruolo di terzietà valorizzato, inoltre, dal principio di compliance, caratteristica comune di tutte le attività della Società.

Questo compito valorizza, pertanto, il know-how statistico ed econometrico acquisito da SOSE nel campo degli studi di settore, patrimonio risultato fondamentale nella progettazione delle metodologie di determinazione dei fabbisogni standard.

Partendo dal lavoro sui fabbisogni standard SOSE ha costruito una banca dati degli enti locali che raccoglie il patrimonio informativo raccolto con i 10 questionari compilati dai Comuni e i 7 compilati dalle Province.

A partire dal 2011 sono stati inviati, in collaborazione con IFEL/ANCI e UPI, ai comuni e alle province ricadenti nelle regioni a statuto ordinario (83 Province e 6.702 Comuni), una serie di questionari al fine di ottenere le informazioni utili per comprendere gli aspetti strutturali, le modalità organizzative e la tipologia dei servizi erogati dai diversi enti.

Si tratta di informazioni contabili, informazioni di carattere quantitativo sugli input e sugli output di ogni servizio fondamentale e informazioni relative al contesto territoriale e socio-economico locale.

Oltre al lavoro per la determinazione dei fabbisogni standard, il d.lgs. n. 68 del 2011 ha affidato a SOSE il compito di effettuare, in collaborazione con CINSEDO, una ricognizione dei livelli essenziali delle prestazioni (LEP) che le regioni a statuto ordinario effettivamente garantiscono e dei relativi costi. La norma prevede che SOSE utilizzi, per tale lavoro, la stessa metodologia prevista per la determinazione dei fabbisogni standard di Comuni e Province. La ricognizione dei livelli essenziali delle prestazioni, che SOSE deve monitorare, riguardano le materie dell'assistenza, dell'istruzione e del

trasporto pubblico locale, per quest'ultimo con riferimento alla spesa in conto capitale, nonché la ricognizione dei livelli adeguati del servizio di trasporto pubblico locale di cui all'articolo 8, comma 1, lettera c), della citata legge n. 42 del 2009.

SOSE, grazie alle informazioni contenute nella banca dati dei fabbisogni standard, alle metodologie di analisi e al lavoro che sta svolgendo per la ricognizione dei livelli essenziali delle prestazioni relativamente ad alcune funzioni svolte dalle regioni a statuto ordinario, ha la possibilità di fornire al policy maker una serie di studi, analisi e strumenti utili per pianificare le scelte relative agli enti territoriali.

Di seguito sono riportati i prodotti che SOSE può fornire utilizzando la banca dati dei fabbisogni standard:

- *Fabbisogni Standard;*
- *Costi Standard;*
- *Business Intelligence (BI) Opencivitas;*
- *Meccanismi di perequazione equa delle risorse;*
- *Tecniche di stima delle frontiere di efficienza;*
- *Dati ed elaborazioni utili alla spending review;*
- *Indicazioni utili per il riordino degli enti territoriali;*
- *Livelli effettivi delle prestazioni.*

FABBISOGNI STANDARD

I fabbisogni standard relativi alle funzioni fondamentali di province e comuni sono stati elaborati da SOSE ed approvati dalla Commissione tecnica paritetica per l'attuazione del federalismo fiscale (COPAFF) nei termini previsti dal d.lgs. 216: le metodologie e i fabbisogni standard delle ultime funzioni fondamentali sono state approvate dalla COPAFF il 23 dicembre 2013.

I fabbisogni, intesi come coefficienti di riparto e le relative metodologie per determinarli, dovranno essere approvati con appositi DPCM dopo aver ottenuto i pareri da parte della Commissione Bicamerale per il Federalismo e delle Commissioni Bilancio di Senato e Camera.

I dati e i coefficienti di riparto, legati ai fabbisogni standard, saranno indispensabili per superare il meccanismo della spesa storica e per determinare un meccanismo utilissimo per ripartire in modo più equo sia le risorse sia i vincoli del patto di stabilità interno.

Oltre a ciò i fabbisogni standard possono diventare uno strumento utilissimo per il *policy maker* per orientare le scelte politiche del Governo e del Parlamento e per gli amministratori locali come benchmark tra i vari enti locali.

I dati relativi ai fabbisogni standard, le informazioni dei questionari, i coefficienti di riparto e la spiegazione delle metodologie per determinarli verranno resi utilizzabili e consultabili ai singoli comuni e alle diverse istituzioni pubbliche a partire dal prossimo mese di giugno 2014 sul portale del federalismo. Successivamente, a seguito di specifico indirizzo del *policy maker*, i dati e le varie elaborazioni potranno essere resi disponibili a tutti i cittadini. SOSE ha già predisposto una adeguata struttura informatica che contempla anche questa possibilità.

La banca dati dei fabbisogni standard verrà aggiornata ogni anno attraverso le informazioni reperite dal questionario unico da somministrare ai singoli enti.

COSTI STANDARD

Di pari passo con la determinazione dei fabbisogni standard Sose ha definito delle funzioni di costo per singolo servizio (ad esempio: istruzione, asilo nido, TPL, rifiuti, settore sociale) che permettono di individuare il costo standard dei diversi servizi. Ad esempio permettono di individuare quale sia il costo standard del servizio di asilo nido, per ogni bimbo ospitato, oppure il costo per km per quanto riguarda il trasporto pubblico locale.

La determinazione dei costi standard, per ogni singolo servizio, permetterà di effettuare il benchmark tra i diversi comuni e province e questo farà scattare l'effetto emulazione delle buone pratiche con indubbi effetti positivi sia sul costo dei servizi sia sull'efficienza degli stessi.

Inoltre, il costo standard fornirà al *policy maker* elementi utili al calcolo dei costi aggiuntivi o dei risparmi e di qui si potranno definire i livelli essenziali delle prestazioni (LEP) o i livelli essenziali di assistenza (LEA) relativi ai diversi servizi.

LA BUSINESS INTELLIGENCE (BI) OPENCIVITAS

Da questa imponente attività di raccolta, analisi e valutazione di dati e informazioni, scaturisce un importante progetto riguardante la realizzazione di una banca dati e di un ambiente di analisi, basato su un sistema di Business Intelligence (BI).

Tale sistema potrebbe essere messo online, al fine di fornire ai Comuni e alle Province delle Regioni a statuto ordinario un innovativo strumento informativo-gestionale in grado di monitorare:

- ✓ i fabbisogni standard;
- ✓ i livelli quantitativi delle prestazioni;
- ✓ l'efficienza tecnica degli enti locali;
- ✓ la loro performance in relazione ad indicatori gestionali.

La realizzazione di questa attività da parte di SOSE trova fondamento nella normativa in materia di federalismo fiscale e nella Convenzione che lega SOSE al Ministero dell'economia e delle finanze.

La BI dei fabbisogni standard è progettata per consentire all'ente locale di visualizzare i propri dati e di poterli confrontare con quelli di altri enti con caratteristiche simili (ad esempio: classe di abitanti, modello organizzativo, enti virtuosi).

In questa prospettiva, lo strumento, nella disponibilità online, permetterà agli enti locali (Comuni e Province) e ad altri attori istituzionali di visualizzare i coefficienti di riparto, sia sul totale delle funzioni sia per singola funzione a diversi livelli gerarchici, oltre ai dati di natura strutturale e contabile dichiarati dagli enti locali con i questionari o raccolti da fonti istituzionali. Inoltre, consentirà di eseguire le analisi dati, creare report e analizzare gli indicatori di gestione in relazione alla situazione peculiare dell'ente interessato.

Sulla stessa piattaforma online i dati saranno resi disponibili anche ai cittadini.

In sintesi, la BI dei fabbisogni standard costituirà uno strumento online di esplorazione e benchmark dei dati dei Comuni e delle Province in grado di migliorare l'organizzazione delle funzioni e/o i servizi degli Enti Locali, orientando una pianificazione strategica verso l'efficienza tecnica e la riduzione della spesa.

Da ultimo, è previsto che la BI diventerà anche parte integrante della Banca Dati della Pubblica Amministrazione.

MECCANISMI DI PEREQUAZIONE EQUA DELLE RISORSE

I coefficienti relativi ai fabbisogni standard, insieme ai coefficienti della capacità fiscale, saranno i dati sui quali si baserà il meccanismo di superamento della spesa storica e conseguentemente i meccanismi di ripartizione delle risorse legati al vecchio meccanismo dei trasferimenti storici.

In particolare, sulla base del fabbisogno standard e della capacità fiscale standard di ogni singolo ente locale, sarà possibile individuare, in modo equo e tenendo conto delle reali necessità e possibilità, una corretta ripartizione del Fondo di Solidarietà o del fondo perequativo.

TECNICHE DI STIMA DELLE FRONTIERE DI EFFICENZA

Le frontiere di efficienza sono una metodologia robusta per razionalizzare la spesa, dati i servizi offerti ai propri cittadini, basata sulle best practice degli Enti Locali. I dati raccolti con i questionari, insieme alle altre informazioni che costituiscono la banca dati dei fabbisogni standard, saranno utili per individuare quali siano le situazioni che riverberano efficienza, sia in termini di qualità del servizio sia in termini di costo dello stesso.

Le tecniche di stima basate sulle frontiere di efficienza permettono di fornire ulteriori dati e analisi al policy maker al fine di elaborare i provvedimenti legislativi più adatti allo scopo di ridurre la spesa e di migliorare i servizi.

DATI ED ELABORAZIONI UTILI PER LA SPENDING REVIEW

La banca dati dei fabbisogni standard può essere utilizzata per superare il meccanismo dei tagli lineari e per prevedere delle misure di razionalizzazione della spesa pubblica che tengano conto delle diverse esigenze dei vari enti e della diversa efficienza tra gli stessi. In particolare i dati e le elaborazioni SOSE possono essere utilizzate per una Spending review che realmente sia meritocratica.

In particolare, la qualità del lavoro metodologico svolto da SOSE e l'importanza della condivisione delle informazioni dei fabbisogni standard è stata oggetto dell'intervento tenuto dal Commissario straordinario per la Spending review, Carlo Cottarelli, durante un'audizione nel mese di gennaio 2014 presso la "Commissione parlamentare per l'attuazione del federalismo fiscale", il quale ha evidenziato che «...il lavoro svolto negli ultimi tre anni per la misurazione dei fabbisogni standard per i comuni, un lavoro di qualità ottima, a livello mondiale. La banca dati che è stata costituita è preziosissima sia per il calcolo dei fabbisogni standard, sia più in generale per misurare l'efficienza della spesa a livello locale. Questo lavoro deve continuare per averne un pieno utilizzo».

INDICAZIONI UTILI PER IL RIORDINO DEGLI ENTI LOCALI

I dati sui fabbisogni e costi standard forniranno agli amministratori locali e ai *policy maker*, regionali e nazionali, informazioni ed indicatori utili sui modelli organizzativi che garantiscono le migliori performance sia in termini di costo che in termini di qualità dei servizi.

I prossimi anni saranno quelli in cui, sulla base della riforma Del Rio, dovranno essere riorganizzati i servizi fra i diversi enti territoriali: Regioni, Città Metropolitane, Comuni, nuove Province e Unioni di Comuni. I dati contenuti nella banca dati dei fabbisogni standard sono, quindi, utili nell'ambito del progetto di riordino delle Province e della riorganizzazione degli Enti Locali (Unioni di Comuni, Fusioni di Comuni, forme associate) per determinare la forma organizzativa che meglio potrà rispondere alle esigenze di efficacia ed efficienza.

LIVELLI EFFETTIVI DELLE PRESTAZIONI

I dati e le elaborazioni sui fabbisogni standard sono elementi fondamentali per determinare i livelli effettivi delle prestazioni e conseguentemente i livelli essenziali delle prestazioni (LEP).

La determinazione dei livelli effettivi delle prestazioni, accompagnata dalla determinazione dei costi standard permette di individuare quali siano le risorse necessarie per arrivare a garantire i diversi livelli di LEP, relativi ai diversi servizi, che devono essere determinati dal *policy maker*.

3. ALTRE ELABORAZIONI POSSIBILI

Di seguito sono riportati i prodotti e le metodologie che SOSE potrebbe fornire a seguito di specifico incarico:

- ✓ Determinazione della capacità fiscale standard di ogni ente Locale;
- ✓ Fabbisogni e costi standard dei comuni e delle province delle Regioni a statuto speciale;
- ✓ Elementi utili per individuare un meccanismo di patto di stabilità interno dinamico e meritocratico;
- ✓ Elementi utili per individuare l'efficienza o meno delle aziende partecipate dagli enti pubblici.

3.1 DETERMINAZIONE DELLA CAPACITÀ FISCALE DI OGNI ENTE LOCALE

La determinazione della capacità fiscale di ogni ente locale è uno degli aspetti, insieme ai fabbisogni standard, più importanti per poter ripartire in modo equo il fondo perequativo o fondo di solidarietà. Negli ultimi 2 anni, a seguito delle riforme Ici-Imu-Tasi, il fondo di solidarietà per i comuni non è più un fondo di riequilibrio frutto del confronto tra fabbisogni e capacità fiscale standard, ma è diventato un fondo di compensazione tra Ici-Imu-Tasi.

È necessario superare questa situazione che produce delle sperequazioni territoriali significative e che di fatto non equilibra in nessun modo la spesa storica.

SOSE, se adeguatamente incaricata, potrebbe determinare in tempi rapidi, entro il 2014, la capacità fiscale di ogni ente locale delle regioni a statuto ordinario in modo da dare, entro l'anno, tutti gli strumenti utili al policy maker per ripartire nel modo più equo possibile il fondo di solidarietà.

3.2 FABBISOGNI E COSTI STANDARD DEI COMUNI E DELLE PROVINCE DELLE REGIONI A STATUTO SPECIALE

Nell'incarico ricevuto con il d.lgs. 216/2010 e con d.lgs. 68/2011 non è previsto che SOSE determini i fabbisogni e i costi standard dei comuni e delle province ricadenti nelle regioni a statuto speciale.

È opportuno segnalare che la determinazione dei fabbisogni e costi standard andrebbe estesa all'intero territorio nazionale per la grande utilità che potrebbe rivestire per le amministrazioni ricadenti nelle regioni a statuto speciale.

3.3 ELEMENTI UTILI PER INDIVIDUARE UN PATTO DI STABILITÀ INTERNO DINAMICO E MERITOCRATICO

Il patto di stabilità interno è uno degli elementi che maggiormente blocca la possibilità degli enti locali di effettuare spese d'investimento e, a volte, è uno dei fattori connessi al fenomeno dei ritardati pagamenti verso i fornitori di beni e servizi.

I vincoli di finanza pubblica nazionali ed europei impongono dei meccanismi di controllo della spesa, ma questi meccanismi sono, in Italia, di tipo lineare e poco dinamici. Obbligare tutti gli enti, indipendentemente dal loro livello di spesa e dalla loro efficienza, a dover migliorare rispetto al passato con un meccanismo uguale per tutti è penalizzante per le amministrazioni migliori.

Inoltre, questo meccanismo è poco dinamico, in quanto si limita a guardare indietro e di fatto impedisce ad una amministrazione di diventare virtuosa.

Pensiamo ad esempio al personale, l'attuale meccanismo di patto impedisce che un dipendente possa passare da un ente non virtuoso ad un ente virtuoso proprio perché il blocco della spesa impedisce, di fatto, che un comune con molto personale possa cederlo ad una amministrazione con poco personale.

Avendo a disposizione i fabbisogni standard di ogni Comune e di ogni Provincia sarebbe possibile individuare un patto di stabilità meritocratico e flessibile, personalizzato per ogni ente. Un patto che morda di più i Comuni che hanno una spesa storica più alta del fabbisogno e un patto, invece, più leggero per i Comuni che presentano una spesa storica inferiore rispetto al proprio fabbisogno standard.

In questo modo il Comune con troppa spesa storica e con troppo personale troverebbe di sicuro qualche altro Ente locale, con poca spesa storica e con poco personale, disposto ad accettare qualche trasferimento di personale per mobilità, sempre che questo non sia impedito dal patto di stabilità interno.

3.4 ELEMENTI UTILI PER INDIVIDUARE L'EFFICENZA DELLE AZIENDE PARTECIPATE DAGLI ENTI PUBBLICI

I servizi che i comuni erogano attraverso l'utilizzo di aziende partecipate sono moltissimi.

I controlli sulla spesa si concentrano sui bilanci comunali e provinciali, anche il patto di stabilità si concentra solo sui dati di bilancio, del comune o della provincia, senza valutare gli effetti e le spese che l'ente locale può aver "scaricato" sull'azienda partecipata.

È più che mai necessario che la quantità dei servizi erogati, i costi dei singoli servizi e le spese complessive sostenute, insieme con l'entità dell'indebitamento, vengano monitorati ed emergano qualità e difetti di queste forme di gestione.

SOSE è in possesso dei dati di bilancio delle partecipate, ma ci sarebbe la necessità, proprio per avere il quadro completo, di somministrare un questionario specifico per avere un quadro complessivo delle società partecipate e degli enti locali.

Anche in questo caso sarebbe necessario un incarico specifico.