



Guida alla lettura dei fabbisogni (e dei costi) standard

Studi e Ricerche

La guida è stata realizzata
dal Dipartimento Finanza Locale IFEL
con il coordinamento di *Andrea Ferri*

a cura di
Salvatore Parlato

Dipartimento Finanza Locale IFEL
Tel. 06.68816210/214/218
finanzalocale@fondazioneifel.it
info@fondazioneifel.it
www.fondazioneifel.it

La guida è stata chiusa il 22 ottobre 2014

ISBN 978-88-6650-112-1

La pubblicazione è liberamente scaricabile
dal portale IFEL - Sezione Studi e Ricerche
nei formati digitali

Progetto grafico:
Giuliano Vittori, Pasquale Cimaroli, Claudia Pacelli
www.backup.it

Indice

Parte 1. Guida alla lettura dei fabbisogni (e dei costi) standard

Il quadro generale _____	7
La natura dei fabbisogni standard _____	8
Chiarimenti di dettaglio _____	13
La qualità delle stime di fabbisogni e capacità fiscali standard _____	15

Appendice. Stato attuazione procedimento di determinazione dei costi e fabbisogni standard

Documento IFEL presentato in occasione della Audizione presso la Commissione Bicamerale sul Federalismo fiscale del 2 ottobre 2014 _____	21
--	----

Parte 1

Il quadro generale

Quasi quarant'anni ci separano dalla riforma dei trasferimenti statali dovuta ai decreti Stammati (1977-78), che misero fine alla pratica della spesa in deficit degli enti locali e dell'assunzione di mutui per il ripiano dei bilanci. Molti cambiamenti hanno inciso, in questo lungo periodo, sugli istituti della finanza locale e sull'ammontare di risorse disponibili. Tuttavia, in quella che oggi chiamiamo dotazione di risorse standard (il gettito dell'IMU-Tasi ad aliquote di base e le assegnazioni da Fondo di solidarietà comunale) resta una rilevante influenza della situazione storicamente determinatasi nei primi decenni del dopoguerra e i tentativi di discostarsene, più volte intrapresi, hanno sortito effetti parziali e non sistematici.

La legge sul Federalismo fiscale (L. n. 42 del 2009), nel ridisegnare completamente l'assetto finanziario dei Comuni indica nella definizione delle risorse necessarie per ciascun ente in ragione delle funzioni fondamentali assegnate ai Comuni dall'ordinamento il pilastro essenziale di una grande riforma di sistema. Si evidenzia con la legge 42 la sostanza dell'autonomia finanziaria dei Comuni e degli enti territoriali, salvaguardando – da un lato – la concreta possibilità di esercizio delle funzioni fondamentali, per così dire “dovute” a ciascun cittadino della Repubblica e, dall'altro, assicurando gli strumenti di natura fiscale e perequativa necessari per

rendere effettiva la capacità di autogoverno dei territori e per integrare le risorse delle aree più deboli sotto il profilo socio-economico.

Il progetto dei fabbisogni standard nasce nel quadro della legge 42, con l'ambizione di fornire un apparato tecnico-informativo robusto e stabile a supporto dell'abbandono del "criterio" della spesa storica nell'assegnazione delle risorse a ciascun Comune e del connesso obiettivo di riequilibrio delle dotazioni finanziarie di base.

La realizzazione dei fabbisogni standard da parte di IFEL e SOSE⁽¹⁾ rappresenta dunque un passaggio fondamentale per la corretta attribuzione delle risorse tra i circa 6.700 Comuni ubicati nelle regioni a statuto ordinario (e che sarebbe opportuno ed equo estendere ai Comuni delle regioni a statuto speciale).

Tuttavia, troppo spesso la semplificazione mediatica – alla quale a volte contribuiscono commentatori anche qualificati – porta ad attribuire significati distorti ai fabbisogni standard, assegnando loro immaginifici poteri di correzione delle inefficienze del settore pubblico.

In questa breve nota si cerca di fornire qualche chiarimento su cosa effettivamente sono i fabbisogni standard e quale possa essere il loro utilizzo, tentando di rispondere anche ad alcune critiche che non sempre trovano fondamento.

La natura dei fabbisogni standard

Innanzitutto, va sottolineato che i fabbisogni standard non sono in alcun modo una misura di efficienza nel modo di spendere i soldi pubblici. Il fabbisogno standard di un Comune è il livello di spesa che deve essere

1 IFEL, in base al D.Lgs. n. 216 del 2010 ha svolto la funzione di partner scientifico del progetto. Gli aggiornamenti sullo stato dell'arte della costruzione dei fabbisogni standard sono riportati nella seconda parte di questo volumetto, così come esposti durante l'audizione dell'IFEL presso la Commissione Bicamerale sul Federalismo fiscale il 2 ottobre 2014.

garantito tenendo conto di tutti gli elementi che concorrono, da un lato ad alimentare la domanda di quel bene o servizio, dall'altro a condizionare i costi che l'ente deve sostenere. Pertanto, quando si sostiene che il fabbisogno standard di un ente è pari a 100, significa che in condizioni standard quell'ente deve sostenere una spesa pari a 100 per garantire un determinato servizio. Allo stesso modo, se un ente di pari dimensioni e magari contiguo al precedente ha un fabbisogno standard di 150, significa che, o tale ente ha al suo interno delle caratteristiche che generano un maggiore fabbisogno, a prescindere dalle scelte fatte dall'amministrazione, oppure lo stesso ente ha una struttura di costi superiore del 50% all'ente vicino, per effetto di elementi contingenti, magari per via di una struttura del personale molto anziana e quindi più costosa.

Lo stesso ragionamento può essere fatto con i costi standard, dove l'unica sostanziale differenza consiste nella possibilità e nella volontà di individuare a livello centrale il livello dei servizi da garantire (livello essenziale di prestazione - LEP) ed è quindi necessario calcolare il costo standard con cui "prezzarli" per poter giungere al livello di spesa standard da garantire.

In entrambi i casi, l'inefficienza non entra mai in gioco. Solo nella vulgata mediatica si ritiene che la distanza tra spesa storica e spesa standard costituisca una misura dell'inefficienza.

L'esempio di prima può chiarire. Supponiamo che l'ente con un fabbisogno standard pari a 100 abbia una spesa storica di 120 e quello con fabbisogno pari a 150 una spesa storica di 120. È corretto dire che il primo è inefficiente per 20 e il secondo efficiente per 30? La risposta è: assolutamente no. Dal confronto tra spesa storica e spesa standard non si può trarre nessuna conclusione, se non quella di poter asserire che il primo destinava sufficienti risorse per garantire il livello standard di spesa, mentre il secondo ne destinava in misura inferiore. Per poter avere un'informazione più completa occorre conoscere un altro elemento: la capacità fiscale standard dell'ente, ovvero la quantità di risorse di cui l'ente poteva disporre senza esercitare alcuno sforzo fiscale (o, più corret-

tamente, un sforzo fiscale superiore a quello medio). Supponiamo che la capacità fiscale del primo comune sia pari a 100 e quella del secondo pari a 150. Allora si potrà asserire che il primo Comune oltre a destinare le risorse standard disponibili per il soddisfacimento del proprio fabbisogno standard ha richiesto ai propri cittadini uno sforzo fiscale aggiuntivo per finanziare una maggiore spesa di 20. È all'interno di questi 20 che bisognerà indagare. Infatti, quest'importo può essere l'espressione, o di una maggiore quantità o qualità dei beni e servizi offerti, o di una sostanziale inefficienza nella gestione che a parità di qualità e quantità dei servizi ha generato un maggior costo per i cittadini. Il problema è che queste tre componenti non sono quasi mai distinguibili e misurabili a tavolino. In questo inconveniente, in definitiva, risiede la stessa ragion d'essere del federalismo fiscale: sono i cittadini gli unici in grado di sapere se le maggiori risorse richieste sono usate per migliori o maggiori servizi, oppure sprecati in inefficienze. Si noti bene che, ai fini del sistema perequativo, questo ente non subisce tagli né beneficia di maggiori risorse, visto che il fabbisogno standard è uguale alla sua capacità fiscale standard. Il calcolo dei fabbisogni e delle capacità fiscali standard serve, da un lato, a garantire a ciascun ente le risorse appropriate per soddisfare livelli di spesa standard e, dall'altro, a restituire ai cittadini informazioni ulteriori, rispetto alla corrente percezione del modo di amministrare la collettività locale, su cui basare le proprie decisioni di voto, ovvero la separazione tra la spesa garantita dallo Stato e quella invece alimentata con risorse extra (lo sforzo fiscale) su cui essi dovranno valutare l'operato degli amministratori. Pertanto, la critica secondo cui i fabbisogni non sono in grado di cogliere la qualità e la quantità dei servizi è fallace. Se fosse possibile, allora non sarebbe necessario dare autonomia fiscale ai Comuni, perché tutte le decisioni potrebbero essere prese a livello centrale.

Se guardiamo adesso al secondo Comune, possiamo osservare come tale ente, pur avendo risorse per finanziare la spesa standard, abbia registrato economie per 30. Anche in questo caso saranno i cittadini a verificare se si tratta effettivamente di economie, che si sono tradotte in una riduzione della pressione fiscale, oppure se gli amministratori hanno di-

stratto le risorse per finanziare altro. In ogni caso, il sistema perequativo non agisce, in quanto le risorse standard sono uguali alla spesa standard.

In entrambi i casi, in conclusione, le informazioni su fabbisogni e capacità fiscali standard rappresentano numeri assoluti, indipendenti dai valori storici, che dovranno servire a rinnovare il modo con cui lo Stato centrale distribuisce le risorse e i cespiti fiscali tra i Comuni per garantire l'erogazione delle spese fondamentali.

Ciò pone due ordini di problemi nell'applicazione dei fabbisogni standard:

- 1) la gradualità nel passaggio da distribuzione attuale delle risorse a quella basata sugli standard;
- 2) l'uso delle informazioni connesse ai fabbisogni per finalità diverse dalla perequazione.

Per quanto riguarda il primo punto, è evidente che ci saranno diverse centinaia se non migliaia di casi in cui il passaggio dal criterio storico al criterio standard comporterà spostamenti sensibili di risorse. In tutti questi casi sarà opportuno garantire un'adeguata gradualità per evitare stress sui bilanci dei Comuni, come peraltro espressamente previsto dalla legge 42.

Sul secondo aspetto, la riflessione è più articolata. Se ad esempio si vuole usare la distanza tra fabbisogni e capacità fiscali standard per orientare i tagli di risorse, questo è possibile solo se entrambe le grandezze sono note, ma anche se il livello di perequazione è stato definito. Infatti, bisogna stabilire prima qual è il limite oltre il quale non sia possibile spingere i tagli, e tale limite è dato dal livello di perequazione. Per capire quest'ultimo aspetto è utile un riferimento numerico. Supponiamo che il livello di spesa standard complessivo dei Comuni ammonti a 1.000 e la capacità fiscale standard del comparto sia pari a 800. Se non interviene un finanziamento da parte dello Stato, significa che il livello perequativo dei fabbisogni ammonta all'80%, ovvero a ciascun comune può e deve essere garantito l'80% delle risorse della propria spesa standard. Solo

dopo aver definito questo livello di perequazione è possibile eventualmente orientare i tagli, in modo che questi vadano ad interessare esclusivamente gli enti con una capacità fiscale superiore all'80% dei propri fabbisogni standard, ovvero agiscano "al margine" del sistema perequativo. Se così non fosse, il rischio sarebbe quello di spingere senza limiti i tagli, fino ad intaccare la possibilità di copertura dei fabbisogni standard, rendendo anche questi ultimi privi di senso. In effetti, sembra proprio questa l'esperienza italiana degli ultimi anni.

Rispetto al livello di spesa 2010, attualmente le risorse standard a disposizione dei Comuni non consentono una copertura integrale dei fabbisogni. Per avere un'idea del problema, si consideri che la spesa standard del 2010 ammontava a quasi 34 miliardi di euro, mentre le risorse standard calcolate rispetto al 2013 ammontano a circa 24 miliardi. Tenendo conto che nel periodo 2010-2013 sono state tagliate ai Comuni risorse per circa 7 miliardi di euro, si può dire che mentre al momento del disegno del federalismo le risorse disponibili erano quasi in grado di garantire una perequazione integrale dei fabbisogni standard relativi alle funzioni fondamentali, nella fase attuale tale livello di perequazione si ferma a circa il 71%. Essendo questo un valore medio di comparto, bisognerà verificare quanti Comuni ad oggi sono stati ricondotti su questo livello di copertura dei fabbisogni e quanti invece dovranno ancora fare questo percorso.

Questo aspetto spesso è stato associato alla critica nei confronti di tagli di risorse operati sulla base dei fabbisogni standard, che sono calcolati in un periodo remoto rispetto al quale sono intervenuti consistenti tagli. Il vero problema non dipende dal fatto che i fabbisogni standard siano datati, quanto dal fatto che le risorse destinate a finanziarli si siano drasticamente ridotte, obbligando i Comuni ad attivare la leva fiscale. Pertanto non sono da aggiornare i fabbisogni, bensì le posizioni relative di ciascun ente rispetto al nuovo livello di perequazione, che è appunto il 71%. Non c'è dunque da stupirsi se molti enti ritengano che con l'applicazione dei fabbisogni standard per orientare i tagli si rischia di compromettere il funzionamento degli enti. In effetti la situazione è già questa, si tratta solo

di riorientare ulteriormente le risorse per ridurre il livello di perequazione su un livello più basso, in cui tutti gli enti avranno risorse nettamente inferiori alle esigenze standard: non sono i fabbisogni da aggiornare, sono le risorse da rimpinguare. Anzi, proprio il riferimento ai fabbisogni e alle capacità fiscali standard consente di mostrare con evidenza come l'attuale politica di tagli ai Comuni stia contribuendo ad intaccare la possibilità di garantire la spesa per funzioni fondamentali e ad ostacolare la convergenza verso i fabbisogni standard prevista dalla legge 42.

Chiarimenti di dettaglio

Dopo aver chiarito alcuni aspetti di carattere generale circa il significato e l'applicazione dei fabbisogni standard, appare utile passare in rassegna alcune affermazioni apparse sui media.

I fabbisogni non si possono usare perché riferiti al 2009-2010: per quanto detto l'affermazione non è corretta perché il livello del fabbisogno standard risente molto debolmente del periodo storico cui è riferito il calcolo, a meno che non vi siano stati profondi cambi di regime, quali catastrofi ambientali, forti variazioni demografiche o radicali modifiche delle funzioni fondamentali. Le sensibili riduzioni di risorse non incidono sul calcolo dei fabbisogni standard, in quanto questi, per costruzione, non dipendono dal livello delle risorse del Comune. Ovviamente, questo non vuol dire che le misure non debbano essere aggiornate per tenere conto delle possibili modifiche intervenute; ad esempio dal 2010 al 2013 circa 61 comuni si sono fusi e questo determina variazioni tutt'altro che irrilevanti ai fini dell'aggiornamento periodico, ma l'impatto sui livelli di fabbisogno sarà molto basso e sostanzialmente trascurabile in un quadro di graduale applicazione dei fabbisogni standard.

I fabbisogni non tengono conto del livello dei servizi erogati e premiano i Comuni che non li erogano: anche questa affermazione non è corretta, perché le risorse perequative non vengono assegnate sulla base della di-

stanza con la spesa storica, ma in riferimento alla distanza tra spesa standard e risorse standard. Se è vero che è stato assegnato un fabbisogno anche a chi non erogava il servizio, è anche vero che al medesimo ente è stata attribuita una capacità fiscale standard. Pertanto, se un Comune registra una spesa sociale pari a 0 e un altro pari a 100 e viene assegnato ad entrambi un fabbisogno pari a 100 per la medesima funzione, non vuol dire che il primo prende 100 a scapito dell'altro. Dipende qual è la capacità fiscale attribuita. Se il primo ha capacità fiscale pari a 100 e il secondo pari a 90, il primo non viene toccato dal sistema perequativo mentre il secondo prende 10, sovvertendo l'apparente ingiustizia. Anche in questo caso, non vuol dire che una misurazione più accurata degli output, in questo caso dei servizi erogati nel settore sociale, non sia necessaria per affinare il calcolo, o ancora meglio per orientare le scelte dei cittadini, consentendo loro di verificare la quantità e la qualità dei servizi erogati. Tuttavia, l'assenza di misurazione di alcuni servizi non pone problemi ai fini della perequazione.

Usando le funzioni di costo si attribuiscono le risorse solo a chi già eroga il servizio: l'affermazione è solo parzialmente vera, nel senso che il sistema porta ad una diminuzione di risorse a chi non eroga il servizio. Riprendendo l'esempio numerico di prima e riferendolo agli asili nido, se il primo ente non eroga il servizio e quindi ha fabbisogno standard pari a 0, mentre il secondo garantisce 10 posti nido al costo standard unitario di 10 ciascuno, ferma restando la capacità fiscale sopra indicata, 100 al primo e 90 al secondo, il primo concorrerà alla formazione del fondo perequativo con un drenaggio di risorse pari a 100, mentre il secondo potrà continuare a beneficiare di un trasferimento perequativo pari a 10. In effetti, attualmente esiste un'asimmetria di trattamento per le funzioni valutate mediante una funzione di costo (tra cui gli asili nido), dettata essenzialmente dall'assenza dei LEP, che dovrebbero essere fissati a livello statale per le funzioni di istruzione, asili nido e sociale. Si tratta di un aspetto che occorrerà definire in sede di applicazione.

"lo sono virtuoso e tu no!": è l'aspetto su cui più si è concentrata l'attenzione massmediatica, identificando spesso il comune virtuoso in quello

con spesa standard superiore alla spesa storica, oppure nel Comune che spende più per il sociale e meno per gli affari generali. Per quanto detto sopra, sono solo estreme semplificazioni giornalistiche dalle quali tuttavia è difficile sfuggire. In effetti, il Comune virtuoso è quello che garantisce le funzioni fondamentali impiegando le risorse standard a disposizione, oppure un maggior livello qualitativo e quantitativo dei servizi azionando la leva fiscale in misura corrispondente, oppure senza attivare la leva fiscale. Ancora più fuorviante è l'ancoraggio del concetto di virtuosità a presunti indicatori di produttività emersi dalla rilevazione dei fabbisogni standard. In un recente articolo, ad esempio, si è associato il concetto di virtuosità al numero di multe irrogate per vigile urbano in dotazione. La semplificazione è frutto d'un clamoroso abbaglio, in quanto il servizio di polizia locale non si valuta sul numero di sanzioni elevate, quanto dal numero di sinistri sul territorio, dalla velocità di scorrimento del traffico, dal controllo degli abusivismi, etc. Paradossalmente, ad un più elevato numero di multe può essere associato un servizio più scadente e, sicuramente, un maggior costo. Anche l'uso degli indicatori, quindi, nonché la loro stessa predisposizione, deve essere maneggiato con cura, specie se li si vuole usare come elemento di trasparenza per rendere partecipe la cittadinanza nelle azioni di controllo dell'operato dei propri amministratori. Per questo sarebbe opportuno che, anziché divulgare una mole estesa di dati di base privi di un'effettiva guida interpretativa, si optasse per la selezione di accurati indicatori di performance che una volta condivisi potrebbero essere funzionali ad alimentare il giudizio dei cittadini in merito all'operato dei propri amministratori, ma anche a fornire agli amministratori stessi elementi conoscitivi e di confronto con realtà simili, utili ad intervenire sulla razionalizzazione della spesa.

La qualità delle stime di fabbisogni e capacità fiscali standard

Le osservazioni sopra esposte si basano sull'assunto che sia i fabbisogni standard che le capacità fiscali siano calcolati in modo corretto. A riguar-

do, due osservazioni sono fondamentali. La prima, è che la bontà delle misurazioni non può essere desunta dal risultato ottenuto, specie quando si interpretano in modo errato le risultanze del calcolo. Ovviamente, anche in chi ha condotto le analisi, il confronto con le basi storiche è servito per capire alcuni aspetti della stima e correggerne alcune distorsioni. Ma è un lavoro da svolgere con molta cautela e comunque, attribuendovi un valore secondario rispetto a quello ascrivibile ai test statistici, il rischio essendo quello dell'arbitrarietà. Il sistema di variabili rilevate per il calcolo dei fabbisogni standard è molto ampio e l'obiettivo del sistema stesso è stato di evitare che elementi occasionali portassero a distorsioni degli standard. L'altra osservazione è che i fabbisogni standard e le capacità fiscali standard sono, proprio in quanto stime, certamente imperfetti. I risultati raggiunti sono sicuramente da affinare e la stessa normativa permette di intervenire progressivamente in questo senso, in primo luogo attraverso gli aggiornamenti periodici dei dati di base. Va osservato, in proposito, che la gradualità nell'applicazione del riequilibrio attraverso il nuovo sistema è tanto più necessaria se si considera che gli aggiustamenti che si renderanno via via necessari possono risultare più incidenti nei Comuni di minore dimensione, per i quali un parametro mal congegnato o un dato rilevato in modo impreciso possono portare a risultati ben più incidenti di quanto avverrebbe per enti di maggiori dimensioni.

Con riferimento ai fabbisogni standard, i punti più critici riguardano:

- 1) l'affidabilità dei dati, che nonostante gli innumerevoli controlli, soffre del vizio della novità della rilevazione, della mole dei dati trattati e della eterogeneità dei Comuni interrogati. Si tratta di un aspetto cui si porrà in gran parte rimedio con il nuovo questionario unico, ormai pronto per la somministrazione ai fini del primo aggiornamento dei dati di base;
- 2) il già citato asimmetrico trattamento delle funzioni in cui sono previsti i LEP, visto che il sociale è calcolato con la stima dei fabbisogni, mentre istruzione e asili nido prevedono la stima di una funzione di costo;

- 3) la costruzione di un set di indicatori di tipo gestionale, utile anche a fini di efficientamento della spesa, che fungano da obiettivi intermedi per la convergenza verso i livelli dei fabbisogni standard. Il miglioramento delle modalità di diffusione dei dati e l'integrazione del sistema OpenCivitas, realizzato da SOSE con ulteriori e più significativi ambiti di consultazione costituiscono in questo ambito un obiettivo fondamentale.

Per quanto riguarda le capacità fiscali, il gruppo di lavoro MEF-IFEL-SOSE ha prodotto un rapporto metodologico in corso di pubblicazione, nonché le elaborazioni preliminari per Comune, fortemente ancorate alle stime standard dell'IMU e della Tasi, e agli imponibili Irpef per ciò che riguarda l'addizionale comunale. Gli elementi che possono costituire criticità per carenza di dati e per complessità dei metodi di calcolo, quali la capacità fiscale derivante dai tributi minori e dalle tariffe e la stima della base imponibile evasa (ed effettivamente recuperabile), sono stati oggetto di considerazione prudente, per evitare che incertezze nella valutazione di base potessero portare a risultati distorti. Saranno anche in questo caso necessari aggiustamenti, riguardanti ad esempio le basi catastali e l'eventuale ulteriore cambiamento del regime fiscale che si prospetta anche per il 2015. Anche considerando queste possibili criticità, le prime elaborazioni appaiono sufficientemente robuste ed idonee ad attivare una prima applicazione dei fabbisogni standard, così come attualmente previsto per il riparto dell'FSC 2015.

In definitiva, il lavoro di analisi va costantemente proseguito, al fine di assicurare il massimo di rappresentatività e robustezza al sistema dei fabbisogni standard / capacità fiscali. Gli elementi critici sommariamente riepilogati non inficiano tuttavia la validità di un'elaborazione complessa, che ha ricevuto apprezzamenti sotto il profilo scientifico e che permette di impostare su basi razionali il tema del riequilibrio delle dotazioni finanziarie di base dei Comuni italiani.

Nelle tabelle sottostanti sono riportati i confronti tra le distribuzioni del-

l'FSC del 2014, con quelle, provvisorie, che emergerebbero dall'introduzione del criterio di riparto del 10% sulla base dei fabbisogni e delle capacità fiscali standard. Dal confronto emerge che la portata degli scostamenti è quasi sempre contenuta e, a livello territoriale, comporta un leggero spostamento di risorse dal Sud al Centro, lasciando praticamente invariata la quota di risorse destinata ai Comuni del Nord. Per evidenziare lo scarto esistente tra la "complessa" architettura dei fabbisogni standard e il più semplice riparto basato sul riequilibrio della spesa pro capite per media di fascia demografica, nell'ultima colonna delle tabelle sottostanti è riportata una distribuzione dell'FSC in cui il 10% è stato assegnato secondo quest'ultimo criterio. Come si può vedere, rispetto allo scenario dei fabbisogni standard, con il criterio del pro capite le risorse si spostano dal Centro e dal Sud verso i Comuni del Nord, essenzialmente per effetto della mancata considerazione delle capacità fiscali. Anche a livello regionale gli scarti appaiono di maggiore intensità e non univoci nella loro interpretazione.

Schemi di riparto dell'FSC 2014			
	Riparto FSC 2014	Riparto FSC con 10% assegnato in base a fabbisogni e capacità fiscali standard	Riparto FSC in base al Pro capite di fascia demografica
Piemonte	481.909.089	483.296.853	496.494.372
Lombardia	832.124.936	840.729.708	826.828.345
Veneto	430.575.183	425.494.411	459.346.308
Liguria	124.854.423	122.255.587	127.532.809
Emilia-Romagna	447.003.474	444.767.673	446.292.188
Toscana	362.686.273	359.859.809	351.926.544
Umbria	121.168.811	120.081.872	112.677.780
Marche	161.354.114	161.042.830	150.854.160
Lazio	276.293.626	337.917.297	290.134.638
Abruzzo	145.680.092	143.834.593	133.989.081
Molise	45.340.004	44.478.135	42.659.094
Campania	1.121.927.572	1.087.220.254	1.106.832.979
Puglia	433.788.651	429.078.966	462.482.910
Basilicata	120.205.287	115.832.152	112.525.906
Calabria	373.962.564	362.983.962	358.296.986
ITALIA	5.478.874.100	5.478.874.100	5.478.874.100
NORD	2.316.467.105	2.316.544.231	2.356.494.021
CENTRO	921.502.824	978.901.808	905.593.123
SUD	2.240.904.171	2.183.428.061	2.216.786.956
>250k	918.975.274	999.955.503	981.979.861
100k-250k	499.221.290	501.816.521	494.232.565
60k-100k	501.610.634	494.294.311	491.901.234
10k-60k	1.662.265.070	1.655.989.461	1.666.785.377
5k-10k	525.175.765	519.073.307	529.656.169
<5k	1.371.626.067	1.307.744.996	1.314.318.894

Stato attuazione procedimento di determinazione dei costi e fabbisogni standard

Documento IFEL presentato
in occasione della Audizione
presso la Commissione
Bicamerale sul Federalismo fiscale
del 2 ottobre 2014

Appendice

Premessa

La determinazione dei fabbisogni standard costituisce uno dei pilastri fondamentali del processo di attuazione della legge n. 42 del 2009, ai fini dell'abbandono di criteri di ripartizione delle risorse basati sulla "spesa storica" degli enti, a favore di una nuova e più razionale base per il riequilibrio delle risorse disponibili.

Il contesto generale di attuazione della legge 42 è stato, fin dal 2011, sovrastato dall'emergenza economico-finanziaria generale e dalle manovre di riduzione di risorse, che hanno non solo posto in secondo piano il più ambizioso disegno della riforma, ma anche determinato un quadro di progressiva stretta finanziaria che ne ostacola obiettivamente l'attuazione.

L'avvio dell'applicazione dei fabbisogni standard è previsto in modo graduale a decorrere dal 2015, con il riequilibrio di una quota del Fondo di solidarietà comunale, attualmente prevista nel 10% del suo ammontare complessivo. In valore assoluto, si tratta di poco più di 500 milioni di euro, posto che il complesso del Fondo 2015 è pari a circa 5,3 miliardi di euro a legislazione vigente.

La posposizione dell'intervento, inizialmente prevista dal 2014, è stata

dovuta, in primo luogo, alle esigenze di aggiustamento del calcolo del complesso dei fabbisogni standard rilevati tra il 2011 e il 2013, nonché all'esigenza di integrare lo schema di riparto con l'effetto delle capacità fiscali (lavoro tecnico istruttorio in corso di conclusione).

Ambedue queste esigenze sono state in larga parte soddisfatte, mentre restano problematici gli aspetti di comunicazione e migliore comprensione dell'intero dispositivo di perequazione (modalità di calcolo e di confronto con la spesa effettiva).

Una difficoltà essenziale risiede nel fatto che la perequazione basata sui fabbisogni fa la sua apparizione pratica in un contesto di forte razionamento delle risorse comunali, mentre non si può escludere del tutto che alcuni settori governativi puntino all'utilizzo dello schema derivante dai fabbisogni per l'applicazione di ulteriori tagli. Questa eventualità comporterebbe il sostanziale snaturamento del significato e delle finalità originarie del progetto-fabbisogni. Questi devono infatti rappresentare uno strumento che indichi ai Comuni gli obiettivi di medio periodo per l'adeguamento della propria spesa nel campo delle funzioni fondamentali, in quei settori dove si riscontrino i maggiori scostamenti dagli standard individuati.

Il contesto attuativo dei fabbisogni standard deve quindi mantenersi aderente agli obiettivi di riequilibrio distributivo che ne hanno determinato la concezione e l'avvio.

Il percorso elaborativo dei fabbisogni

Il decreto legislativo n. 216 del 2010 prevede che con Decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri siano adottate le note metodologiche e i fabbisogni standard delle singole funzioni fondamentali.

Sebbene la norma citata, nel definire l'iter di approvazione delle note metodologiche, faccia riferimento al complesso dei fabbisogni standard per tutte le funzioni fondamentali, nel percorso effettivamente seguito

si è proceduto inizialmente all'approvazione della prima funzione fondamentale analizzata (Funzioni di Polizia locale), e successivamente a quella attinente le funzioni generali di amministrazione e controllo. Tale scelta trovava giustificazione nell'approccio inizialmente previsto di adozione graduale dei fabbisogni standard, che contemplava un'applicazione di due funzioni per anno a partire dal 2012.

Venuta meno questa esigenza, già in passato l'ANCI, nell'esprimere il proprio parere tecnico favorevole circa il merito delle note metodologiche proposte da SOSE, aveva proposto un ritorno all'impianto iniziale che prevedeva l'approvazione dell'insieme dei fabbisogni standard alla fine del percorso di analisi, ovvero una volta che tutte le note metodologiche fossero predisposte. Ciò è peraltro coerente con l'impostazione adottata che, come riportato anche nelle note metodologiche sottoposte all'attenzione della Conferenza Stato-Città, prevede l'utilizzo dei fabbisogni standard per la costruzione di un dispositivo di perequazione sulla base di tutti i fabbisogni standard relativi al complesso delle funzioni fondamentali. Con il Dpcm di prossima emanazione si completa il quadro di definizione dei fabbisogni standard per l'intero perimetro della spesa corrente fondamentale, fornendo le basi per la costruzione di meccanismi di perequazione che permettano il superamento della spesa storica.

Inoltre, la conclusione dell'intero iter di elaborazione dei fabbisogni avviene quasi simultaneamente alla definizione in sede tecnica delle procedure di calcolo delle capacità fiscali di cui è dotato ciascun singolo Comune, elemento fondamentale per poter attivare la perequazione. Solo dopo avere depurato i dati di fabbisogno dallo sforzo fiscale si rende possibile quel confronto tra spesa standard e spesa storica più volte auspicato anche dalla Commissione Bicamerale.

La revisione di alcuni elementi di calcolo

Lo schema di Dpcm in corso di emanazione costituisce la conclusione di un percorso di revisione di taluni aspetti dell'elaborazione dei fabbisogni, oggetto di osservazioni e riserve tecniche avanzate da IFEL in sede

COPAFF al momento dell'approvazione delle note metodologiche, osservazioni che sono state recepite o chiarite in successivi incontri con SOSE.

Nel dettaglio, IFEL aveva sottolineato che, essendo prassi per un numero non secondario di Comuni, quella di attribuire nel Certificato di Conto Consuntivo tutto il *salario accessorio* alle poste contabili delle "Altre Funzioni Generali", il relativo valore di spesa assumeva scarso significato economico. In corso d'opera non era stato possibile apportare le correzioni del caso, ma successivamente, disponendo di tutte le imputazioni fatte nei successivi questionari, tale intervento era sicuramente auspicabile.

Una questione pressoché analoga, seppur di minore entità, investe anche altri tipi di spesa, per i quali - sempre in un'ottica di quadratura finale delle informazioni - era stato predisposto un quadro di raccordo atto ad incrociare la funzione di contabilizzazione di tali spese con le informazioni richieste in ciascun Questionario (Quadro Q).

In base a quanto detto, risultava chiaro che per una corretta valutazione della spesa storica degli "Altri Servizi Generali", la spesa di riferimento doveva essere depurata, così come è stato fatto, dalle:

- 1) spese di personale (in larga misura trattamento accessorio) contabilizzate in tali servizi ma relative a personale che svolge la propria attività per altre funzioni fondamentali;
- 2) spese contabilizzate negli "Altri Servizi Generali" ma di competenza di altre funzioni fondamentali.

Un'altra criticità riguardava il fatto di aver condotto le rilevazioni per singola funzione/servizio sull'*annualità più recente disponibile*. Questa scelta ha fatto sì che mentre per le Funzioni di Polizia Locale e per le Funzioni Generali l'annualità di riferimento fosse il 2009, per le successive funzioni l'annualità di riferimento è risultata essere il 2010. Ai fini di una quadratura complessiva dei dati risultava quindi necessario esplicitare una modalità

di raccordo tra le due annualità, nonché una proiezione con i dati più recenti disponibili. Tra le possibili opzioni è stata condivisa quella di provvedere alla riparametrizzazione dei dati 2009 a quelli 2010, con un parziale aggiornamento dei dati a quelli più recentemente disponibili relativi al 2011.

Tra gli aspetti ancora da approfondire rientrava altresì l'interpretazione della norma relativa alla *quantificazione della spesa fondamentale*. La Legge delega (L. n. 42 del 2009) e il decreto legislativo 216/2010 identificano tra le spese per funzioni fondamentali il 70% delle spese relative alle funzioni generali di amministrazione, di gestione e di controllo. Tale scelta del legislatore è imputabile al fatto che non si voleva riconoscere il requisito di spesa fondamentale a componenti di questa Funzione di spesa non ritenute tali, pur non potendo quantificarle analiticamente. Avendo disaggregato in sede di stima il fabbisogno per tre componenti della Funzione in oggetto, andava chiarito se il rispetto della norma si ottenesse applicando il 70% a ciascun servizio stimato, oppure fosse possibile considerare come fondamentali i servizi di anagrafe, ufficio tecnico e ufficio tributi, applicando alla componente residuale "Altre Funzioni Generali" una pesatura tale che il complesso delle 4 voci risultasse pari al 70% del totale della spesa per Funzioni generali. Si tratta di un punto sul quale si è deciso di attendere l'elaborazione delle capacità fiscali, in modo da poterne apprezzare più chiaramente gli effetti redistributivi.

Infine, si era posta in evidenza la necessità di garantire in sede di applicazione omogeneità di trattamento alle diverse variabili utilizzate trasversalmente nelle funzioni di stima. In diversi casi, per ottenere quantificazioni di fabbisogno standard meno volatili fra i diversi comuni si è deciso di evitare valori estremi delle variabili, impiegando procedure di "normalizzazione". Il caso tipico è quello del costo degli affitti, desunto dagli archivi OMI dell'Agenzia del Entrate, di cui, nel corso dell'attività, è stato modificato il trattamento applicativo. Questa variabile è stata utilizzata tra i regressori di: Polizia Locale, Ufficio Tecnico, Istruzione, Sociale, Asilo Nido e Territorio. Nei questionari di Polizia Locale e Ufficio Tecnico la variabile OMI non è stata sottoposta ad alcun tipo di normalizzazione. Al contrario,

in sede di applicazione della Funzione di Istruzione sono state adottate delle scelte metodologiche differenti. E' evidente che l'utilizzo dell'una o dell'altra modalità applicativa porta a risultati differenti in termini di fabbisogno assegnato. Ad esempio, nel caso della Funzione di Istruzione, se a Roma venisse riconosciuto il dato effettivo sulle locazioni immobiliari il fabbisogno assegnato per bambino in età sarebbe pari a 1600 euro. L'applicazione che invece assegna mediana e taglio al 90° percentile porterebbe tale fabbisogno assegnato a 1400 euro. Una scelta decisamente non trascurabile che, dopo il confronto con SOSE, si è deciso di condividere, uniformando in tale senso i criteri di normalizzazione di tutte le funzioni.

A sintesi di queste criticità era stata evidenziata, e peraltro ripresa dalla stessa Commissione Bicamerale, l'esigenza di garantire un pieno raccordo tra la spesa considerata nella stima e quella storica desunta dai Certificati di Conto Consuntivo, così come l'importanza di fornire tutti gli elementi per la lettura dei dati di fabbisogno ai fini dell'efficientamento e del confronto con la spesa storica. Per conseguire tali risultati IFEL e SOSE sono stati impegnati sia nella progettazione del nuovo questionario che nella costruzione di un portale divulgativo. Allo stato attuale, il nuovo questionario, che servirà ad aggiornare il dataset all'anno 2013, è stato elaborato per fornire allo stesso compilatore un raffronto tra i dati inseriti e quelli storici, in modo da garantire il raccordo a monte anziché a valle del processo. L'avvio della rilevazione è previsto nelle prossime settimane.

La diffusione dei dati

Per quanto riguarda il portale, sono state condotte valutazioni separate circa le modalità con cui elaborare il set di indicatori e rappresentazioni anche grafiche da rendere fruibili ai terzi - e in primo luogo agli amministratori ed operatori comunali - con l'intento di far confluire le diverse modalità adottate in un singolo strumento incorporato all'interno della banca dati unica della Pubblica Amministrazione.

L'attuale modalità di pubblicazione dei dati (sistema *OpenCivitas*) non riflette interamente né la riflessione svolta in sede tecnica, né le effet-

tive esigenze di informazione sulla complessa tematica dei fabbisogni standard emerse nel tempo tra gli operatori. È auspicabile che si possa procedere in modo condiviso ad ulteriori interventi di miglioramento ed arricchimento delle informazioni oggetto di pubblica diffusione, anche cogliendo l'occasione dell'aggiornamento dei dati di prossimo avvio.

La determinazione delle capacità fiscali

Per quanto riguarda la determinazione delle *capacità fiscali standard* - e quindi dell'apporto potenziale che ciascun Comune può offrire al finanziamento del livello di servizi offerto alla cittadinanza - un gruppo di lavoro composto da tecnici del MEF, di diversi altri ministeri coinvolti, di SOSE e di IFEL ha sviluppato, sulla base dei documenti prodotti in materia in ambito COPAFF, un metodo di stima.

Il metodo tiene conto, da un lato, dei gettiti standard dei principali tributi comunali (IMU-TASI e Addizionale Irpef) e, dall'altro delle basi di riferimento dell'insieme dei tributi minori (Occupazione suolo pubblico, Pubblicità soggiorno e parte delle entrate extratributarie opportunamente depurate) calcolate attraverso un modello econometrico.

I primi risultati dell'elaborazione mostrano una moderata azione redistributiva delle capacità fiscali a favore delle aree meno dotate di cespiti imponibili (aree urbane vs. piccoli centri; Mezzogiorno vs. Centro-Nord). Il rapporto sul lavoro istruttorio svolto sarà disponibile nei prossimi giorni.