

Seminario di studio

# **La determinazione dei fabbisogni standard: stato dell'arte e prospettive**

Ernesto Longobardi

Alberto Zanardi

Roma, 10 ottobre 2013

## Struttura della presentazione

- Che cosa sono i fabbisogni standard?
- I fabbisogni standard nella normativa italiana
- La determinazione dei fabbisogni standard: metodologie e risultati
- Prospettive di applicazione

## Che cosa sono i fabbisogni standard?

- **Indicatori di variabilità "giustificata"** nei bisogni e nei costi di produzione a livello locale, su cui basare **l'attribuzione delle risorse finanziarie** agli enti territoriali (a fini perequativi o di consolidamento dei conti pubblici)
  - ➔ superamento delle distorsioni della **spesa storica**
- **Strumenti** di monitoraggio ed **efficientamento** della spesa locale che consentano di incentivare gli amministratori locali ad una maggiore *accountability*

## Quali fabbisogni standard? (1)

### Approccio bottom-up

Fabbisogni standard come prodotto tra **quantità-obiettivo di prestazioni** x **costo unitario standardizzato**

*pro:* tutela dei diritti di cittadinanza

*contro:* forti requisiti informativi; determinazione endogena dell'ammontare complessivo delle risorse finanziarie, "aggiustamenti" per assicurare coerenza tra il finanziamento necessario per la fornitura del paniere e il vincolo di bilancio aggregato

## Quali fabbisogni standard? (2)

### Approccio top-down

I fabbisogni standard derivano dall'applicazione di formule di **riparto** territoriale su un **fondo complessivo** la cui dimensione è decisa a livello nazionale in relazione alle compatibilità macro-finanziarie

*pro:* programmabilità delle risorse; requisiti informativi relativamente limitati

*contro:* rischio di divari bisogni-finanziamento

## I fabbisogni standard nella normativa italiana

Nella normativa italiana sulla finanza locale i fabbisogni standard sono richiamati in **tre diversi ambiti**:

- il **sistema perequativo**
- la determinazione degli **obiettivi del PSI**
- il **riparto dei tagli** sulle risorse comunali – spending review

## I fabbisogni standard nella perequazione (1)

Legge delega sul federalismo fiscale (42/2009)

**Regioni RSO** (D.lgs. 68/2011)

Perequazione:

### 1) **Spese relative ai livelli essenziali delle prestazioni**

- sui **fabbisogni standard**
- integrale
- verticale

I trasferimenti perequativi colmano il divario tra fabbisogni standard e capacità fiscale standard

### 2) **Spese "autonome"**

- sulla capacità fiscale
- parziale
- orizzontale

## I fabbisogni standard nella perequazione (2)

Legge delega sul federalismo fiscale (42/2009)

**Comuni e province (solo RSO)** (D.lgs. 23 e 68 del 2011)

Perequazione:

1) **funzioni fondamentali** (spesa corrente al netto interessi)

- sui **fabbisogni standard**
- integrale
- verticale

I trasferimenti perequativi colmano il divario tra fabbisogni standard e capacità fiscale standard

2) **funzioni diverse da quelle fondamentali** (spesa corrente al netto interessi)

- sulla capacità fiscale
- parziale
- orizzontale (?)



## I fabbisogni standard nella perequazione (3)

### Vincolo di invarianza di risorse

Dal meccanismo di perequazione **non devono derivare nuovi o maggiori oneri** per lo Stato (almeno fino a che si tengano fissi i livelli essenziali)

Diverse modalità di adempimento:

- per le funzioni in cui i livelli di servizio non sono misurabili

→ approccio *top-down* per cui il vincolo va realizzato attraverso la decisione sulla **dimensione finanziaria del fondo**

- per le funzioni in cui i livelli di servizio sono misurabili

→ approccio *bottom-up* per cui il vincolo va realizzato attraverso la decisione sulle **prestazioni da fornire** (livelli essenziali delle prestazioni)

## I fabbisogni standard nella perequazione (4)

### Assenza di vincoli di destinazione

I trasferimenti perequativi derivanti dall'applicazione dei fabbisogni standard **non hanno vincoli di destinazione** fabbisogni standard come **meri elementi "contabili"** per guidare l'allocazione delle risorse tra enti locali

### Incentivi all'efficienza

Se il fabbisogno standard risulta maggiore della spesa effettiva, la **differenza positiva** è acquisita dal bilancio dell'ente locale

## I fabbisogni standard nella perequazione (5)

Per i comuni, il meccanismo perequativo di natura transitoria (***Fondo sperimentale di riequilibrio***, inizialmente previsto per il triennio 2011-2013) manteneva natura **verticale** (il fondo era alimentato da trasferimenti statali)

Nel nuovo ***Fondo di solidarietà comunale*** (biennio 2013-2014), istituito con la legge di stabilità 2013, la perequazione diviene **orizzontale** (i trasferimenti statali sono sostituiti da un maggior gettito Imu)

➔ tra i criteri di **riparto** del fondo si fa riferimento ai **fabbisogni standard**

## I fabbisogni standard nel PSI

Nella riformulazione dei **parametri di virtuosità** ai fini del PSI la legge di stabilità 2013 prevede che a partire dal 2014 si dovrà dare prioritaria considerazione alla **convergenza tra spesa storica e fabbisogni standard**

## I fabbisogni standard nella spending review

Nell'ambito della *spending review* per gli enti locali (dl 95/2012 e poi legge di stabilità 2013) i **tagli al fondo sperimentale di riequilibrio** sono state **imputati ai singoli comuni** sulla base dell'istruttoria condotta dall'ANCI anche tenendo conto dei dati raccolti nell'ambito della procedura per la **determinazione dei fabbisogni standard** nonché degli stessi fabbisogni standard

## Funzioni fondamentali dei comuni e fabbisogni standard dei comuni

SPESE CORRENTI RSO 2010	Ammontare (milioni euro)	%
1. Funzioni generali di amministrazione, di gestione e di controllo (solo 70%)	8.416	24.83%
2. Funzioni di polizia locale	2.629	7.75%
3. Funzioni di istruzione pubblica	4.344	12.81%
4. Funzioni nel campo della viabilità e dei trasporti	4.267	12.58%
5. Funzioni riguardanti la gestione del territorio e dell'ambiente	7.157	21.11%
6. Funzioni del settore sociale	7.093	20.92%
<b>Totale funzioni fondamentali</b>	<b>33.905</b>	<b>100.00%</b>

## La tabella di marcia nella determinazione dei fabbisogni standard dei comuni

Funzioni di polizia locale	approvato dpcm definitivo 21.12.2012
Funzioni generali di amministrazione, di gestione e di controllo (solo 70%)	approvato dpcm preliminare 18.04.2013
Funzioni di istruzione pubblica	approvazione Copaff prevista entro dicembre 2013
Funzioni del settore sociale	approvazione Copaff prevista entro dicembre 2013
Funzioni nel campo della viabilità e dei trasporti	approvazione Copaff prevista entro dicembre 2013
Funzioni riguardanti la gestione del territorio e dell'ambiente	approvazione Copaff prevista entro dicembre 2013

## La determinazione dei fabbisogni standard: metodologia (1)

Operazione **tecnicamente complessa**

Stretta collaborazione tra SOSE, IFEL e COPAFF

Raccolta di **informazioni molto dettagliate** attraverso appositi questionari inviati a comuni (solo RSO)/province

- **informazioni di natura strutturale** relative alle modalità di svolgimento dei vari servizi
  - input (personale impiegato, dotazioni strumentali, unità locali utilizzate, ecc.)
  - output (servizi svolti, utenti serviti)
  - modalità di svolgimento dei servizi (gestione diretta, Unioni di comuni e altre forme di gestione associata)
- **informazioni di natura finanziaria** per riclassificare e integrare i dati contenuti nel Certificato di conto consuntivo



## La determinazione dei fabbisogni standard: metodologia (2)

Per le singole funzioni (e talvolta sottofunzioni) il fabbisogno standard di ogni ente è determinato come **valore atteso** di

- una **funzione di spesa**

oppure di

- una **funzione di costo**

stimate utilizzando la tecnica econometrica della **regressione multipla**

## La determinazione dei fabbisogni standard: metodologia (3)

### Funzione di spesa

Qual è la **spesa giustificata** per un certo servizio **date le caratteristiche della popolazione e del territorio** del comune considerato?

*Spesa ente = f (prezzi input, contesto offerta e domanda, reddito)*

### Funzione di costo

Qual è il **costo giustificato**, date le caratteristiche della popolazione e del territorio locale, per fornire **un'unità del servizio** (o per garantire il servizio ad un utente) da parte del comune considerato?

*Costo fornitura = c (prezzi input, **output**, contesto offerta)*

La funzione di costo ha un **contenuto informativo più ricco** perché considera esplicitamente i **livelli di output effettivamente forniti** al posto del reddito e delle variabili di contesto che spiegano la domanda

## La determinazione dei fabbisogni standard: metodologia (4)

Quando la **natura del servizio** fornito lo consente (prestazioni finali per il cittadino identificabili e misurabili, ed "esogene" rispetto all'autonomia degli enti locali) è stata stimata una **funzione di costo**

Di fatto la funzione di costo è stata stimata soltanto per:

- servizi dell'istruzione (con un approccio multi-output)
- offerta di asili nido (sottofunzione dei "servizi sociali", con un approccio mono-output)
- TPL e gestione rifiuti (in fase di elaborazione)

Per tutte le altre funzioni (sottofunzioni) è stata stimata una **funzione di spesa**

## La determinazione dei fabbisogni standard: metodologia (5)

La spesa stimata è stata **“corretta”** per talune sottofunzioni imponendo nella fase di applicazione a specifici regressori valori standard in sostituzione dei valori effettivi per **sterilizzare** la stima dall'effetto di **elementi che non vanno riconosciuti nello standard**

- 1) prestazioni discrezionalmente decise dagli amministratori locali (es: forme di gestione dei servizi tributari)
- 2) divari regionali
- 3) modalità di gestione (unioni, convenzioni, e altre forme associate)
- 4) caratteristiche considerate “non meritorie” per giustificare la variabilità dei fabbisogni (es: entrate standard, reddito)

La “sterilizzazione” richiede in taluni casi adeguate **indicazioni da parte dei responsabili politici**

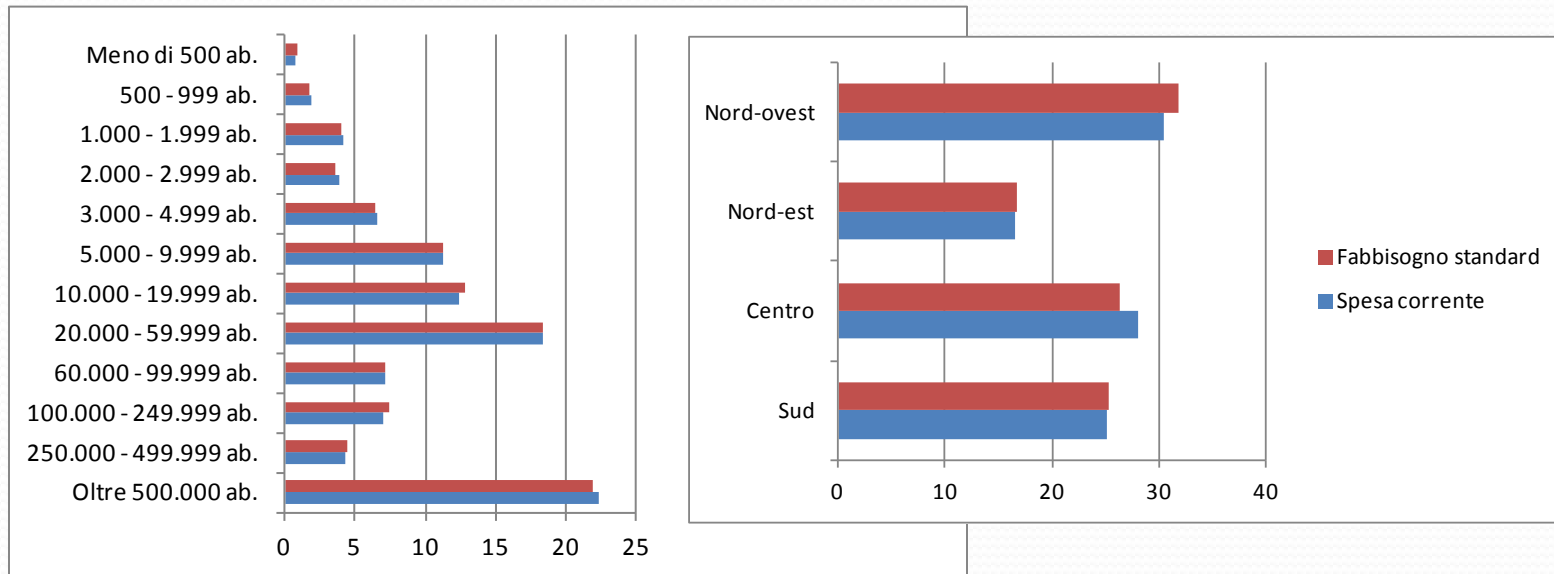
## La determinazione dei fabbisogni standard : metodologia (6)

Per ogni funzione il valore monetario del fabbisogno standard di ciascun comune è stato trasformato in una **quota percentuale** (fabbisogno standard dell'ente / somma dei fabbisogni standard di tutti gli enti) da usare come **coefficiente di riparto** dell'**ammontare totale di risorse** (capacità fiscale standard + perequazione) attribuite al finanziamento di quella funzione

➔ Approccio *top-down*: i fabbisogni standard non hanno un significato diretto in termini monetari ma forniscono la base per il calcolo dei coefficienti di riparto

## La determinazione dei fabbisogni standard: risultati

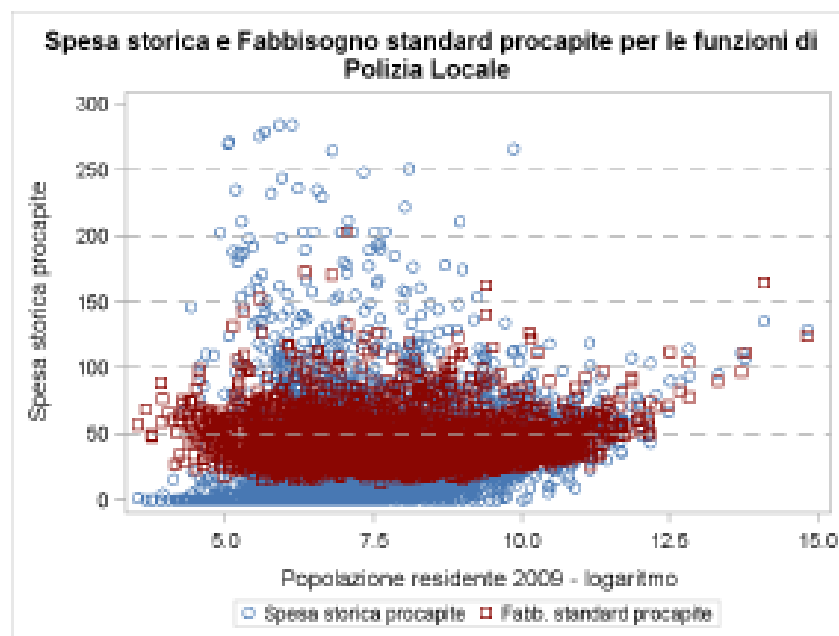
Relativamente contenuti gli scostamenti percentuali medi tra fabbisogni standard e spesa storica (polizia locale + servizi generali) per gruppi di comuni (popolazione, macroregioni)...



## La determinazione dei fabbisogni standard: risultati

... ma **spiccata variabilità** degli scostamenti tra fabbisogni standard e spesa storica **per specifici comuni**

Figura 6.1 - Scostamenti tra spesa storica e Fabbisogno standard, funzioni di polizia locale dei Comuni



## Prospettive di applicazione (1)

Come utilizzare i fabbisogni standard?

I fabbisogni standard per la metodologia statistica con cui sono stati determinati possono affrontare in modo appropriato il problema di **allocazione delle risorse pubbliche tra enti locali, qualsiasi sia il livello complessivo di risorse** a quel livello attribuito di governo

Congiuntamente con le capacità fiscali standard, i fabbisogni standard sono quindi riferimento fondamentale:

- per il **sistema perequativo** (trasferimenti perequativi che colmano per ciascun ente il divario tra fabbisogni standard e capacità fiscale standard)
- per il **riparto tra singoli enti di interventi di riduzione delle risorse** attribuiti al complesso di comuni/province (tagli per singoli enti basati sul divario tra fabbisogni standard e capacità fiscale standard; nell'immediato, basati sulla distanza tra fabbisogni standard e spesa storica)



## Prospettive di applicazione (2)

I fabbisogni standard, nella loro formulazione attuale, **non sono strumenti adeguati** per affrontare il problema del **quantum delle risorse** da attribuire (in qualsiasi forma) all'insieme degli enti locali e quindi della **quantificazione di eventuali riduzioni di risorse** basate sull'individuazione di **inefficienze** di singoli comuni

Per tale scopo il data-set raccolto costituisce una **base informativa assai preziosa e promettente** ma vanno impiegate **tecniche** di determinazione dei fabbisogni standard **differenti** da quelle finora utilizzate (stime di frontiere di efficienza di funzioni di costo e di spesa)

## **Prospettive di applicazione (3)**

È necessario mettere i fabbisogni standard **“a regime”** nel meccanismo di finanziamento degli enti locali

### **Determinazione delle capacità fiscali standard**

Accelerare la stima delle capacità fiscali standard degli enti locali, come **“secondo pilastro”** dei meccanismi di ripartizione delle risorse

### **Costruzione del sistema perequativo**

Mettere a punto il sistema perequativo. Rischio di un mancato utilizzo dei fabbisogni standard a fini perequativi

### **Regioni a statuto speciale**

Estendere, in via concordata e consensuale, l'applicazione dei fabbisogni standard anche agli enti locali delle RSS



**FINE PRESENTAZIONE**