Università
Ca'Foscari
Venezia

Corso di Laurea
magistrale

in Governance delle
Organizzazioni Pubbliche

Tesi di Laurea

Il controllo della spesa pubblica: fabbisogni, funzioni fondamentali e costi standard.

Lo strumentario elaborato da
SOSE.

Relatore
Prof. Marcello Degni

Laureanda
Daniela Cabbia
Matricola 877648

Anno Accademico
2019 / 2020

Introduzione p.3

Capitolo I Il controllo della spesa pubblica

1.1 La revisione della spesa in Italia p.5

1.1.2 Il periodo dei commissari p.13

1.1.3 Misure di spending review per lo Stato e gli Enti locali p.19

1.2 I diversi approcci e la mission della spending review p.25

Capitolo II Costi e fabbisogni standard: elementi essenziali per la SR

2.1 Il superamento del criterio della spesa storica p.29

2.2 I costi standard p.35

2.2.1 I costi standard applicati alla contabilità p.39

2.3 I fabbisogni standard p.43

2.3.2 La capacità fiscale di un ente p.49

2.4 Enti locali e fabbisogni standard p.53

Capitolo III Progetto fabbisogni standard SOSE

3.1 La definizione dei fabbisogni standard da parte di SOSE p.61

3.2 Il questionario SOSE: evoluzione e struttura p.71

3.3 Questionario unico per i Comuni 2019: un caso concreto p.80

3.4 Il portale “OpenCivitas” p.105

Conclusioni p.109

Bibliografia p.111

Sitografia p.113

Ringraziamenti p.117

Introduzione

Il tema del controllo della spesa pubblica è stato uno dei più dibattuti nel corso degli ultimi vent'anni, infatti, non è stato solamente oggetto di discussioni e di riforme ma è anche un grande ed importante problema che caratterizza il contesto politico ed economico italiano. Nonostante si sia cercato e si cerchi di risolverlo, non sempre le soluzioni che sono state adottate hanno dato risultati efficaci ed efficienti nel lungo periodo, al contrario spesso hanno portato a diverse conseguenze negative.

In questa tesi si vuole pertanto approfondire ed analizzare questo delicato tema dando rilievo a quanto è stato fatto in passato, agli strumenti che si hanno attualmente a disposizione ed a quelli che potranno essere utili alla finanza pubblica per gli anni a venire. Questi sono i punti principali su cui viene organizzato l'elaborato che si articola in tre capitoli, in ognuno dei quali verranno debitamente affrontanti gli argomenti sopra citati.

La prima parte fornisce un quadro generale sulla revisione e sul controllo della spesa pubblica in Italia utile per capire gli interventi, le normative e le riforme che sono state apportate in tale ambito. Si focalizza quindi sulle prime leggi di riforma dell'assetto finanziario degli enti locali e della loro contabilità, sull'istituzione delle varie Commissioni Tecniche per la Spesa e Finanza Pubblica ed infine sulla figura del Commissario straordinario per la spending review (SR) ed i rispettivi programmi che questi hanno proposto per migliorare la situazione. A tal proposito vengono presentati i due approcci che sono stati identificati per affrontare il problema: da un lato quello dei tagli lineari il cui unico obiettivo era quello di ridurre drasticamente le spese e dall'altro quello di un'allocazione efficiente di tutte le risorse a disposizione organizzate sulla base di specifici standard.

Il secondo capitolo si concentra su quest'ultima metodologia, che è stata valutata come la più indicata per raggiungere una SR efficace ed efficiente. Vengono quindi presentati e descritti gli elementi fondamentali che la caratterizzano, ovvero costi e fabbisogni standard, il cui calcolo ed utilizzo è necessario per poter definire l'ammontare di risorse che lo Stato deve garantire agli enti territoriali per finanziare i livelli essenziali delle prestazioni e le rispettive funzioni fondamentali, come previsto dalla Legge Delega (n. 42/2009) per l'attuazione del federalismo fiscale. Questa prevede che siano i decreti legislativi attuativi a regolamentare con maggior precisione la materia ed in uno dei più

rilevanti, il D. Lgs. n. 216/2010, viene precisato che spetta a SOSE-Soluzioni per il Sistema Economico S.p.a. il compito di determinare, monitorare e revisionare i costi e fabbisogni standard delle Regioni a Statuto Ordinario.

Questo passaggio è di fondamentale importanza perché da un lato permette di rendere partecipi gli enti nella definizione di quella che sarà la base dati per il calcolo delle somme che riceveranno al fine di poter svolgere le loro funzioni e dall'altro li dovrebbe rendere più responsabili nella gestione delle risorse aventi a disposizione.

La metodologia elaborata da SOSE per adempiere a questo compito è oggetto del terzo capitolo che si occupa di spiegare in maniera dettagliata le fasi che caratterizzano il metodo di definizione degli indicatori sopra citati e si compone di quattro pilastri. Il primo consiste nella raccolta dei dati strutturali ed economici che vengono inviati dagli enti locali tramite la compilazione di un questionario di cui viene data ampia descrizione in tutte le sue parti. Dato che questo strumento risulta particolarmente importante, si è voluta focalizzare l'attenzione sulle modalità di compilazione e reperimento dei dati, portando come esempio il Questionario Unico FC50U relativo all'annualità 2019 e compilato da chi scrive per il Comune di Noventa Padovana (PD) nel 2020. Successivamente al reperimento dei dati, SOSE procede con la definizione di un modello di stima dei fabbisogni, una procedura per l'efficientamento della spesa, quindi alla determinazione vera e propria degli stessi, ed infine all'elaborazione di strumenti di confronto e alla pubblicazione delle informazioni in suo possesso sul portale OpenCivitas, una Business Intelligence messa a disposizione di enti e cittadini per la condivisione del lavoro svolto.

Questa prassi, a cui sono stati riconosciuti eccellenti risultati sin da subito tanto da essere definita anche dall'OCSE come una *best practice*, diventerà sempre più importante e necessaria per la determinazione dei fabbisogni e costi standard nei prossimi anni tanto che nel 2030 sarà l'unico criterio con il quale si potranno ripartire le risorse tra gli enti locali favorendo e raggiungendo una gestione della spesa pubblica efficace ed efficiente.

Capitolo I Il controllo della spesa pubblica

1.1 La revisione della spesa in Italia

La revisione della spesa pubblica, nota anche come *spending* o *expenditure review*, è un insieme «di procedure e istituzioni legate alle decisioni, alla gestione e al controllo della spesa pubblica che si collocano entro più ampi processi di riforma delle istituzioni di bilancio»[1].

Nel processo di revisione si possono identificare quattro fasi. La prima prevede l'identificazione del problema e degli obiettivi da raggiungere, la seconda è la definizione delle modalità di svolgimento, segue la discussione delle proposte ed infine la scelta delle azioni da attuare.

La *spending review* può essere attuata ciclicamente o saltuariamente e può interessare la spesa a livello complessivo o parziale, focalizzandosi, quindi, solo su alcune sue parti. Quella del primo tipo, ovvero quella che viene incardinata nel bilancio, anche se onerosa, permette di rafforzare il sistema organizzativo-contabile; quella del secondo, invece, comporta restrizioni fiscali con conseguenti tagli.

Il problema della spesa pubblica italiana è riscontrabile in «due importanti anomalie nella sua composizione: un'elevata spesa per interessi, risultato dello stock di debito pubblico più alto in Europa, e un welfare caratterizzato da un'elevata spesa per pensioni»[2].

Perciò, la spending review ha come obiettivi principali sia la riduzione degli sprechi, incentivando la flessibilità nella gestione delle risorse a disposizione grazie all'applicazione del principio di *accountability*[3], che la riorganizzazione e modernizzazione delle istituzioni per garantire un miglioramento della situazione economico-finanziaria del Paese. «Efficienza e maggiore crescita, malgrado i diversi

---

[1] Degni M. e De Ioanna P. (2015) *Il vincolo stupido. Europa e Italia nella crisi dell'euro*, Castelvecchi, Roma.

[2] Centro Studi Confindustria (2018), *Dove va l'economia italiana e gli scenari di politica economica*, Roma. Consultabile al sito: http://www.assoknowledge.org/file_img/News/Rapporto%20CSC%20-%203%20ottobre%202018.pdf

[3] Il termine *accountability* si può tradurre letteralmente come la capacità di dar conto di qualcosa. In ambito finanziario si riferisce al saper rendere conto delle proprio scelte e dei risultati ottenuti da queste.

tentativi fatti dal Legislatore nel corso degli anni, non si sono concretizzate come invece le condizioni della finanza pubblica italiana avrebbero richiesto»[4].

Anzitutto, si può sostenere che il processo di expenditure review attuato in Italia comincia molto timidamente nel 1978 per proseguire fino al giorno d'oggi; alternando periodi caratterizzati da proposte e decisioni innovative e fasi di grandi restrizioni e tagli lineari, come si potrà evincere da quanto segue.

La prima grande novità la si può riscontrare nella Legge n. 468/1978 che introduce il bilancio di cassa[5], quello pluriennale[6], la legge finanziaria e soprattutto istituisce una Commissione Tecnica per la Spesa Pubblica, anche se diventerà operativa solo tre anni dopo. Infatti con la legge finanziaria n. 119/1981 viene stabilito che la suddetta Commissione tecnica per la spesa pubblica (CTSP), composta da undici membri specializzati in ambito economico-finanziario, sia incardinata presso il Ministero del Tesoro e dal 1987 opera secondo le direttive fornite dal Comitato interministeriale per la programmazione economica[7] (CIPE). La mission della suddetta è quella di migliorare i processi pubblici, la gestione delle risorse e limitare la spesa andando ad analizzare i bilanci, le spese e l'efficienza delle sue procedure, l'operato dei diversi organi preposti e di produrre ricerche e relazioni sull'andamento finanziario o su specifici argomenti, come richiesto dal CIPE o dalle Commissioni parlamentari.

Nonostante i suoi ventidue anni di attività ed i numerosi documenti prodotti, molti dei quali degni di nota, l'incidenza che ha avuto è sempre stata modesta, poiché da un lato viene ostacolata nell'accesso al sistema informativo, quindi all'utilizzo dei dati, da parte della Ragioneria Generale dello Stato e dall'altro il Ministero del Tesoro, come anche la sfera politica, ritiene di doverla coinvolgere limitatamente perché vista come un organo estraneo.

In tale contesto, nel 1989, si realizza un'importante riorganizzazione dei dati del bilancio ridefiniti in 250 voci. I capitoli, ovvero le unità del bilancio che classificano le

---

[4] Centro Studi Confindustria (2018), *op. ult. cit*., p. 99.

[5] Il bilancio di cassa registra il movimento delle entrate e delle spese che effettivamente si sono verificate in un determinato esercizio finanziario.

[6] Il bilancio pluriennale viene redatto in riferimento alle entrate ed alle spese in base a legislazione vigente (bilancio pluriennale a legislazione vigente) ed agli interventi programmatici futuri (bilancio pluriennale programmatico) in riferimento ad un periodo non inferiore ai tre anni.

[7] Il Comitato interministeriale per la programmazione economica è un organo composto dal Presidente del Consiglio dei ministri e dai Ministri che hanno competenza in materia di crescita economica.

entrate e le spese in base alla loro natura, vengono raggruppati in maniera omogenea per garantire più trasparenza e chiarezza nei programmi a disposizione. Successivamente, otto anni dopo, nel 1997, «si mette mano alla legge di contabilità, distinguendo tra bilancio per la gestione e bilancio per la decisione. L'idea di indicare dei programmi tra cui il decisore potesse scegliere, era stata integrata con la necessità di collegare il programma all'unità amministrativa preposta alla sua realizzazione»[8]. La medesima legge di riforma del bilancio (L. n. 94/1997) prevede, quindi, l'istituzione di funzioni-obiettivo usati come parametro di riferimento per misurare i risultati raggiunti dalle varie amministrazioni[9]. Sebbene il Legislatore abbia cercato di promuovere un miglioramento in maniera concreta per rendere la gestione della spesa più efficace, i risultati non si sono mai concretizzati a causa delle forti resistenze e degli ostacoli provenienti dalla tecnostruttura.

In questo clima di immobilismo ed insofferenza, con la legge finanziaria n. 289/2002 viene soppressa la Commissione Tecnica per la Spesa Pubblica e fatta salva qualche eccezione, il processo continua con i cosiddetti "decreti taglia spese" ed i tagli lineari, che tagliando e riducendo in maniera uniforme, hanno l'obiettivo di contenere le spese.

Negli anni successivi allo scioglimento della CTSP, in particolare, prosegue il compito di supervisionare ed intervenire sul controllo e la gestione della spesa la Ragioneria Generale dello Stato[10]; onere che le era già stato affidato ai sensi dell'art. 3, D.P.C.M. n. 38/1998.

La situazione si stabilizza e rimane caratterizzata da restrizioni nell'utilizzo delle risorse che devono rispettare i cosiddetti tetti di spesa imposti dalla finanza pubblica. Solo un decennio dopo, memore del lascito fatto delle riforme del 1997, tra il 2006 ed il 2008 il Ministro dell'Economia e delle Finanze pro-tempore, Tommaso Padoa Schioppa, decide di riaprire il cantiere della spending review. Viene riproposto, quindi, «il tema centrale del «come» sia possibile innervare questa esperienza nel nostro ordinamento, cioè delle condizioni tecnico-organizzative che occorre affrontare e risolvere, nella concreta

---

[8] Degni M. e De Ioanna P. (2015), *op. cit.*, p. 257

[9] Obiettivi e criteri di valutazione sono definiti dall'amministrazione stessa come previsto dall'art. 4-*quater*: «nelle note preliminari della spesa sono altresì indicati gli obiettivi che le amministrazioni intendono conseguire in termini di livello dei servizi e di interventi, con l'indicazione delle eventuali assunzioni di personale programmate nel corso dell'esercizio e degli indicatori di efficacia ed efficienza che si intendono utilizzare per valutare i risultati».

[10] La RGS viene istituita dalla legge n. 5026/1869 all'immediata dipendenza dell'allora Ministero delle Finanze.

situazione amministrativa italiana, se questa prospettiva di lavoro deve avere un seguito e una sua stabilizzazione».[11]

Le novità più importanti vengono introdotte dalla Legge n. 296/2006 "*Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge finanziaria 2007)*" in cui viene previsto un programma di analisi e valutazione della spesa straordinario che coinvolge le Amministrazioni centrali. Tale compito spetta al Ministero dell'Economia e delle Finanze (MEF) coadiuvato dalla Commissione Tecnica per la Finanza Pubblica (CTFP) ed il Servizio studi della Ragioneria Generale dello Stato.

La CTFP[12], nuova Commissione istituita dalla legge finanziaria del 2007, ha il compito di individuare le criticità e le alternative per riallocare le risorse, monitorare i flussi della spesa, armonizzare, riformare e riclassificare i bilanci pubblici ed infine redige una relazione annuale sulle attività svolte, da presentare al Parlamento. Nel 2007, come attesta anche il *Rapporto intermedio sulla revisione della spesa pubblica* (13 dicembre), la Commissione si è occupata di revisionare la spesa per i cinque Ministeri della Giustizia, Infrastrutture, Interno, Pubblica istruzione e Trasporti. Le conclusioni di questo lavoro si possono riassumere con quanto la stessa ha riportato nel *Libro verde per la spesa pubblica* (6 settembre), ovvero la necessità dello spendere meglio i fondi secondo i bisogni reali del Paese aprendo anche all'idea del sistema del federalismo fiscale. In questo caso si guarda al federalismo fiscale sia per coinvolgere e responsabilizzare gli enti locali nella programmazione e gestione delle risorse che per ottimizzare e razionalizzare la spesa. Per cercare di concretizzare questo principio, «vengono identificate in particolare tre macro tipologie di intervento:

- Razionalizzazione dell'organizzazione territoriale delle amministrazioni;
- Revisione delle procedure amministrative e dell'organizzazione del personale;
- Revisione della politica dei trasferimenti dal centro in periferia e ad altri soggetti».[13]

Agire sui tre ambiti sopra citati permette di dare maggiore importanza ed autonomia e quindi responsabilità agli enti locali nonché di delegare loro più funzioni al fine di favorirne una gestione più efficiente dato che l'ente territoriale conosce meglio le

---

[11] De Ioanna P. (2013) *A nostre spese. Crescere di più tagliando meglio. La spending review nell'Italia sprecona,* Castelvecchi, Roma.

[12] La CTFP è istituita dai commi 474-481 della legge finanziaria 2007, è composta da dieci membri specializzati in materia finanziaria.

[13] Monacelli D. e Pennisi A. (2011),*"L'esperienza della spending review in Italia: problemi aperti e sfide per il futuro"*, Politica Economica, 27 (2), pp. 255-290.

esigenze e le necessità del suo territorio. Ne consegue che, per raggiungere tale obiettivo, si debba garantire a questi maggiore autonomia finanziaria e decisionale così da diffondere anche un senso di responsabilità e partecipazione attiva nel processo gestionale. Questo porta alla progressiva riduzione, fino ad arrivare all'eliminazione, dei trasferimenti statali, come previsto anche dalla Legge Delega n. 42/2009 sull'attuazione del federalismo fiscale, in modo tale da rendere più autonomi e responsabili gli enti locali.

L'anno seguente, nel 2008, il programma di analisi e revisione straordinario diventa permanente, viene affidato alla Ragioneria Generale dello Stato, precisamente al suo Servizio Studi Dipartimentale (SeSD), come previsto dal D.L. n. 112/2008 che, contemporaneamente, sancisce anche la soppressione della CTFP.

Dunque, l'obiettivo che il Legislatore si vuole porre è quello di ridefinire i programmi sia nel contenuto che nel numero, prestando particolare attenzione al rapporto tra risultati e risorse ed individuare i criteri per valutare gli obiettivi raggiunti, poiché dati utili da tenere in considerazione per le future decisioni.

Inoltre, le valutazioni e gli studi avanzati dal SeSD relativamente «alla trasparenza e alla rigidità del bilancio dello Stato e all'individuazione di margini per la riprogrammazione delle risorse»[14] danno un forte contributo alla legge di riforma della contabilità e finanza pubblica (L. n. 196/2009) con la quale la spending review viene incardinata stabilmente nella programmazione finanziaria e gestita dal MEF.

La suddetta legge conferisce ai nuovi Nuclei di analisi e valutazione della spesa, incardinandone uno in ogni Ministero, l'onere di monitorare e verificare la loro spesa, proporre metodologie per la definizione della spesa e, di conseguenza, per la predisposizione del bilancio di previsione. Questi hanno, quindi, il compito di valutare l'efficacia dell'attività di razionalizzazione, avanzare proposte per la riduzione e rimodulazione della spesa, nonché devono definire i criteri che riconoscono gli obiettivi intermedi e finali dei programmi. Cessano, però, le loro attività nel 2013 poiché ritenuti non realmente funzionali.

Successivamente nel 2011, in un momento di profonda crisi economica, viene emanato il D. L. n. 98 ("*Disposizioni urgenti per la stabilizzazione finanziaria"*) che sancisce l'inizio di un'ulteriore nuova fase di spending review. In questo caso, ci si prefigge di superare il criterio in uso fino ad allora per l'allocazione delle risorse, ovvero quello

[14] Monacelli D. e Pennisi A. (2011), *op. ult. cit*., pp. 225-290.

della spesa storica[15], proiettandosi verso l'applicazione del principio del federalismo fiscale con la definizione dei costi e fabbisogni standard relativi ad ogni programma. «In questa prospettiva, l'attività di analisi e di revisione della spesa è stata finalizzata a individuare, tra l'altro, le eventuali criticità nella produzione e nella organizzazione dei servizi pubblici, le possibili duplicazioni di strutture e le strategie di miglioramento dei risultati ottenibili con le risorse disponibili»[16]. Ciononostante, iniziano ad essere attuate significative azioni di contenimento, come il blocco delle retribuzioni, delle assunzioni, e della contrattazione collettiva, che non solo vanno ad incidere sul funzionamento della "macchina pubblica" ma porteranno anche a conseguenze negative riscontrabili nel breve periodo.[17]

L'anno seguente, data la situazione di estrema urgenza e criticità, viene istituito un Comitato interministeriale per la revisione della spesa pubblica (D. L. n. 52/2012)[18] e viene prevista la nomina da parte del Presidente del Consiglio dei ministri, su proposta del Ministro dell'Economia e delle Finanze, di un Commissario straordinario.

Nel corso dei successivi anni, si sono susseguiti diversi atti normativi che legiferano in materia di contenimento della spesa pubblica; la maggior parte dei quali si fa promotrice di tagli lineari. A tal riguardo si possono citare la riforma del 2015 che modifica la legge di contabilità del 2009 e la riforma della legge di bilancio del 2016. La prima impone che, dopo aver chiarito gli obiettivi triennali di spesa, «la spending review, […] viene fatta da ciascun Ministero singolarmente e tradotta essenzialmente in riduzioni di spesa»[19]. La seconda, invece, impone l'inserimento nel Documento di Economia e Finanza (DEF) di tutti gli obiettivi che devono essere raggiunti dai Ministeri.

---

[15] Il criterio della spesa storica prevedeva che gli enti locali ricevessero dei trasferimenti da parte dello Stato sulla base delle spese degli anni precedenti. L'inefficienza si verifica nel momento in cui un ente sperpera le risorse ricevute con conseguente un aumento, a carico dello Stato, della somma del trasferimento da corrispondere. Da ciò deriva anche un comportamento di deresponsabilizzazione degli enti locali poiché si sentono protetti dallo Stato centrale nel caso in cui spendessero più del dovuto.

[16] Franchini C., *La spending review e il riordino delle pubbliche amministrazioni.* In G.G. Gabriella, De Giorgi, Cezzi (a cura di), Scritti in onore di Ernesto Sticchi Damiani, Edizioni Scientifiche Italiane, 2018, p. 393.

[17] Queste riduzioni vengono previste dai D. L. n. 98/2011, n.138/2011, n. 201/2011 cosiddetto "salva Italia", e successivamente dal n. 95/2012.

[18] Convertito in Legge n. 94/2012.

[19] Camera dei deputati, Servizio Studi, XVIII Legislatura (2020), *Il controllo della spesa pubblica e la spending review*, disponibile a: https://www.camera.it/temiap/documentazione/temi/pdf/1154889.pdf?_1601407705588

Nel 2019, il DEF anticipa una serie di misure da realizzare con la legge di bilancio del 2020 pensate per contenere la spesa corrente. Infatti, «la legge di bilancio 2020 (Legge n.160/2019) contiene varie misure volte a ridurre e razionalizzare la spesa pubblica, intervenendo sulla spesa per consumi intermedi, sui compensi e gettoni di presenza degli amministratori, sulle spese nel settore ICT, sulla centralizzazione degli acquisti da parte della P.A, sulla spending review dei ministeri»[20]. Tra gli interventi previsti che interessano gli enti locali vi sono la soppressione dell'Imposta unica comunale[21] (IUC) con il solo mantenimento della TARI ed IMU, l'istituzione del canone unico patrimoniale di concessione, autorizzazione o esposizione pubblicitaria e la trasformazione degli avvisi di accertamento in accertamenti esecutivi che possono subito produrre effetti al fine di garantire una gestione diretta e più semplice delle entrate[22]. Per quanto riguarda il settore dell'ICT e della centralizzazione degli acquisti è previsto che per il primo vi sia un risparmio nella sua gestione e per il secondo viene ulteriormente incentivato il ricorso agli accordi quadro presenti in CONSIP o a quelli delle centrali di committenza. Inoltre, vi è stata un'applicazione generale di congedi e l'accesso anticipato al pensionamento che consente nuove assunzioni e lo sblocco del turnover che tanto ha pesato sulla Pubblica Amministrazione in questi ultimi anni.

---

[20] Camera dei deputati (2020), *op. ult. cit.*, p. 3.

[21] La IUC è stata istituita con la Legge n. 147/2013 e comprende il Tributo sui servizi indivisibili (TASI), la Tariffa sui rifiuti (TARI) e l'Imposta municipale propria (IMU).

[22] Il Canone unico patrimoniale di concessione, autorizzazione o esposizione pubblicitaria entra in vigore a partire dal 2021 e comprende l'Imposta sulla pubblicità, i diritti di affissione e l'Osap (occupazione suolo e aree pubbliche). Gli avvisi di accertamento relativi al reperimento delle somme dovute e non pagate dei vari tributi diventano accertamenti esecutivi ovvero possono produrre subito i loro effetti e permettono all'ente di mettere in atto procedure esecutive.

1.1.2. Il periodo dei commissari

Con il Decreto-legge n. 52/2012 (convertito in L. n. 94/2012) il governo Monti istituisce in primo luogo un Comitato Interministeriale per la revisione della spesa pubblica ed in secondo luogo nomina un Commissario straordinario per la razionalizzazione della spesa per acquisti di beni e servizi. «Si è preferito organizzare una sorta di regia centralizzata, che ha operato in sostanza a rimorchio del MEF, e poi partire da un'analisi dei macro involucri di spese aggredibili, […] sottoponibili ad un processo di revisione con qualche utilità e una massa di spese che potevano nel breve periodo essere aggredite con immediati risultati di cassa»[23]. L'obiettivo, quindi, è quello di attuare tagli lineari della spesa cercando di ridurre al minimo le uscite e risparmiare denaro nell'immediato, data la situazione di profonda crisi che l'Italia si trova ad affrontare.

Il Comitato Interministeriale ha il compito di monitorare e dirigere le scelte e l'azione politica ed è composto dai ministri Giarda, Grilli e Patroni Griffi. La loro attività si concentra sui servizi e sulle spese effettuati dai seguenti Ministeri: Interno, Giustizia, Difesa, Istruzione ed Infrastrutture e trasporti, ripercorrendo la stessa linea seguita in precedenza dalla CTFP. In particolare, si cerca di analizzarne la loro efficacia ed efficienza, individuare gli sprechi, ridurre le spese e riorganizzarne il personale impiegato.

Proprio in questo contesto, in cui si devono trovare risorse pari a €4,2 miliardi per evitare l'aumento di due punti percentuale dell'Iva, viene poi nominato il primo Commissario straordinario per la razionalizzazione della spesa degli acquisti di beni e servizi, Enrico Bondi. L'incarico affidatogli dura un anno, gli spetta il compito di avanzare proposte per il contenimento della spesa rimanendo nel perimetro definito dal Comitato interministeriale, e di applicarle concretamente, ricorrendo anche, in virtù del potere ispettivo assegnatogli, ad ispezioni nelle P.A. richiedendo l'intervento della Guardia di Finanza o della Ragioneria Generale dello Stato.

Durante questo periodo, egli si occupa di elaborare un'analisi della spesa per consumi intermedi di Regioni, Province, Comuni, Università ed enti di ricerca al fine di razionalizzare gli acquisti di beni e servizi ed impone riduzioni "selettive" in otto settori di spesa, ai sensi del D.L. n. 95/2012. Quest'ultimo, convertito poi in Legge n. 135/2012, individua i seguenti ambiti in cui intervenire, quali riorganizzazione delle assicurazioni, delle province, dell'acquisto dei farmaci, degli uffici pubblici, delle

[23] De Ioanna P. (2013), *op. cit,* p. 62.

società partecipate, e la riduzione negli acquisti di beni e servizi, del personale e delle risorse. Le azioni previste cercano di eliminare gli acquisti non necessari e di ricorrere all'acquisto in centrali d'acquisto per risparmiare, di riorganizzare ed accorpare dipartimenti ministeriali, enti pubblici, tribunali e caserme e di riorganizzare il personale amministrativo, scolastico e militare riducendo le risorse in eccesso. L'obiettivo viene raggiunto, nonostante il poco tempo a disposizione, ma il risultato, se analizzato attentamente, non è soddisfacente visto che le scelte rispondono alla sola logica dei tagli lineari. Il 7 gennaio 2013, Bondi decide di dimettersi e di concludere, quindi, il suo lavoro di Commissario straordinario.

Gli succede Mario Canzio che lascia però l'incarico dopo circa cinque mesi nel maggio del medesimo anno.

Nel mentre viene promulgato il D.L. n. 69/2013 con il quale vengono apportate delle modifiche alla figura del Commissario, che ne prolungano la durata facendola diventare triennale e ne amplifica i poteri, introducendo quello conoscitivo che gli consente di intervenire in maniera più incisiva su tutte le Pubbliche Amministrazioni e d'aver accesso alle informazioni possedute nelle banche dati delle stesse.

Nel novembre del medesimo anno, il governo Letta affida questo incarico a Carlo Cottarelli. Tra le prime parole del neo Commissario, ci sono quelle rilasciate in un'intervista pubblicata su Il Messaggero del 21 novembre 2013[24], che ben descrivono la sua visione di spending review e del ruolo che andrà a ricoprire, sostenendo che cercherà di coinvolgere tutte le Pubbliche Amministrazioni con un processo di responsabilizzazione e cooperazione, permettendo così di rendere fruibili i benefici derivanti dai tagli.

Come riportato nel *Programma di Lavoro*[25] (2013) viene precisato che le attività su cui si focalizza il processo di revisione della spesa saranno relative all'incremento e rafforzamento degli acquisti tramite centrali d'acquisto, ottimizzazione delle spese, razionalizzazione e riduzione delle società partecipate, alla prosecuzione

---

[24] Cifoni L. (2013), *Con i risparmi di spesa giù le tasse sul lavoro nel 2014*, Il Messaggero, disponibile a http://revisionedellaspesa.gov.it/export/sites/revisionedellaspesa/documenti/9_RS_giu_tasse_2014.pdf

[25] Commissario Straordinario per la revisione della spesa pubblica (2013), *Programma di lavoro*, presentato il 12 novembre 2013 e discusso dal Comitato interministeriale per la revisione della Spesa Pubblica il 19 novembre 2013, disponibile a https://www.mef.gov.it/primo-piano/documenti/2013/Revisione_spesa_-_Programma_di_lavoro_Nov_2013.pdf

dell'accorpamento e riorganizzazione del personale delle Pubbliche Amministrazioni, alla ripresa del turnover con possibilità di mobilità nel pubblico impiego e nuove assunzioni.

Tutte queste attività hanno come obiettivo principale quello del contenimento della spesa per tutte le P.A. nel triennio 2014-2016 come riporta nelle 72 slides che il Commissario pubblica all'inizio del 2014 (la tabella 1. riassume il risparmio che aveva previsto di raggiungere).

Tabella 1. I risparmi del Commissario Cottarelli (espressi in miliardi di euro).

	2014	2015	2016
Efficientamento diretto	2,2	5,2	12,1
Riorganizzazioni	0,2	2,8	5,9
Costi politica	0,4	0,7	0,9
Riduzione trasferimenti inefficienti	2,0	4,4	7,1
Spese settoriali (difesa, sanità, pensioni)	2,2	5,0	7,9
Totale generale	**7,0**	**18,1**	**33,9**

Fonte: elaborazioni CSC su slide piano Cottarelli.

Per concretizzare quanto previsto, il Commissario predispone 20 gruppi di lavoro, composti dai ministri e membri del suo team, che con approccio *bottom-up* lavorano parallelamente alla realizzazione di relazioni con proposte inerenti ad uno degli ambiti afferenti ai cinque macro-settori riportati nella Tabella 1 per pubblicarle nel 2015. Sebbene i documenti presentassero idee interessanti, queste non hanno avuto comunque la pregnanza per essere implementate poiché nella maggior parte dei casi incomplete o disomogenee.

L'obiettivo di tutti questi lavori sarebbe stato quello di fornire una base solida e certa alla politica su cui far poggiare le proprie decisioni. Purtroppo, però, non sempre questa concorda ed accetta i suggerimenti e le soluzioni della sfera tecnica; come è successo a Cottarelli. Egli stesso spiega molto chiaramente che, oltre alla contrapposizione delle stesse Pubbliche Amministrazioni ed alla riservatezza di informazioni, «anche la resistenza dei burocrati si è fatta sentire, seppure forse dovuta più a una forma mentis che favoriva l'inerzia. […] Il problema è che risparmi di spesa comportano rischi in termini di voto, almeno nell'immediato […] e se l'obiettivo politico è quello di ricercare

il consenso nel breve periodo allora la politica diventa un ostacolo insormontabile a revisioni della spesa che non siano marginali»[26]. Questa importante affermazione chiarisce perfettamente l'atteggiamento poco collaborativo da parte delle istituzioni, che sono troppo deboli per permettersi di perdere voti accettando riforme con risultati a medio-lungo termine, ed il parziale insuccesso della sua attività.

Malgrado le difficoltà incontrate, non tutte le idee del suo progetto vengono abbandonate, infatti la riduzione degli stipendi, la razionalizzazione delle società partecipate e degli acquisti vengono inserite nel D.L. n. 66/ 2014. L'esperienza di Cottarelli si conclude nel 2014, a seguito delle dimissioni del governo Letta.

L'incarico di formare il nuovo governo viene affidato a Matteo Renzi che nel marzo 2015 nomina come Commissario Straordinario Yoram Gutgeld, il quale collaborerà con l'economista Roberto Perotti, prima che lasci l'incarico pochi mesi dopo. Gutgeld ottiene un incarico triennale che porta a termine nel 2017[27], anno in cui presenta la Relazione degli interventi che ha proposto e concretizzato durante il mandato.

Il suo ambito di intervento si focalizza sui settori della sanità, della sicurezza e degli enti locali. Il fine ultimo che sottende a questa revisione è quello di andare ad aggredire la spesa corrente pari a €327,7 miliardi che è gravata in maniera cospicua proprio dai settori appena citati; rispettivamente €108,7 miliardi per la sanità, €21,2 miliardi per la sicurezza e €53,3 miliardi per gli enti locali (ISTAT 2015). Vengono individuati obiettivi ben definiti, quali la riduzione del debito pubblico, il contenimento della pressione fiscale e l'incremento dell'efficienza nella fornitura di servizi e nell'utilizzo delle risorse, quindi, si «agisce attraverso due processi generali distinti ma tra di loro logicamente interconnessi e collegati:

1. la creazione di spazio nel bilancio della pubblica amministrazione attraverso l'eliminazione e riduzione di specifici capitoli di spesa;
2. l'efficientamento dell'organizzazione e dei processi delle pubbliche amministrazioni»[28].

---

[26] Centro studi Confindustria (2020), *op. cit.*, p. 112.

[27] Nel corso della permanenza in carica di Gutgeld vi è stato un ulteriore passaggio di governo. Infatti, anche il Governo Renzi dà le dimissioni in seguito alla sconfitta referendaria per la modifica della costituzione e viene nominato Presidente del Consiglio Paolo Gentiloni.

[28] Camera dei deputati, Documentazione e ricerche n. 46 (2019), *La spending review. Evoluzione normativa.* Consultabile al sito: http://documenti.camera.it/leg18/dossier/pdf/BI0080.pdf?_1601805940366

Al termine di questo progetto, i tagli applicati ammontano a circa 30 miliardi di euro, attuati attraverso il contenimento del personale con il blocco del turnover, la riduzione degli organici e la valutazione delle performance dei dipendenti. A livello organizzativo, invece, vengono incentivate le fusioni o unioni di Comuni che favoriscono la riduzione delle spese tramite l'aggregazione e condivisione di alcune attività, l'aggregazione degli acquisti tramite la centralizzazione degli stessi, facendo ricorso ai Soggetti Aggregati o alla Consip[29], e l'informatizzazione dei processi al fine di ottimizzare le risorse. Il risultato è stato raggiunto, ma non completamente come si era previsto; infatti alcune voci della spesa sono state ridimensionate, altre, soprattutto in quella corrente, sono aumentate. Questo succede perché la scelta finale spetta sempre alla politica e seppur alcune proposte possano essere efficaci ed indispensabili per raggiugere l'obiettivo, non sempre si tiene conto e si dà rilevanza alle osservazioni dei tecnici. Senza ombra di dubbio, l'esperienza di Gutgeld ha incontrato non molti ostacoli se paragonata con quella del suo predecessore. Ad ogni modo però, tiene a precisare che l'atteggiamento politico incide in maniera decisiva sul buon andamento e riuscita delle politiche di spending review, infatti afferma che «la burocrazia, se guidata da un vertice determinato e dotato di capacità realizzative, segue ed esegue con grande efficacia. "La burocrazia reticente" è semplicemente un alibi per coprire le manchevolezze di politici, burocrati o professori»[30].

Due anni dopo, nell'aprile del 2019, con il governo Conte il ruolo di Commissario straordinario sarebbe dovuto spettare ai viceministri Laura Castelli e Massimo Garavaglia. La loro nomina, però, non è mai stata formalizzata e non ha consentito la prosecuzione del processo di revisione della spesa pubblica.

---

[29] La CONSIP è la centrale di acquisto nazionale della P.A.

[30]Centro studi Confindustria (2019), *op. cit.*, p.112.

1.1.3 Misure di spending review per lo Stato e gli Enti locali

Nel corso dell'ultimo decennio circa, in particolare nel periodo caratterizzato dalla presenza del Commissario straordinario, lo Stato e gli Enti locali italiani sono stati sottoposti a forti misure di contenimento della loro spesa e di riorganizzazione del personale e delle risorse. Si vogliono, quindi, riportare due delle azioni più significative che sono state attuate per condurre poi una sommaria riflessione sul processo di spending review.

In primo luogo, si affronta il tema del contenimento del personale che inizia ad essere un argomento particolarmente dibattuto e normato a partire dal 2008. Infatti, con il D.L. n. 112/2008 si obbligano le pubbliche amministrazioni a provvedere alla riduzione di almeno il 10% delle proprie dotazioni organiche, coinvolgendo il personale generale, dirigente ed uffici ad essi collegati. Queste misure proseguono anche nei tre anni successivi, con i D.L. n. 194/2009, n. 138/2011 e n. 95/2012, riconfermando le medesime percentuali. Inoltre, la Direttiva del Presidente del Consiglio dei ministri del 3 maggio 2012 prevede la riduzione degli uffici con una loro contestuale riorganizzazione e possibile accorpamento per ridurre le spese ed il personale, introduce altresì la gestione associata di beni e servizi incentivando anche l'uso dei dispostivi tecnologici.

Negli Enti locali, si richiede qualche attenzione in più nell'applicare le suddette normative, poiché la percentuale di riduzione è più bassa (5%)[31] e bisogna considerare il criterio del rapporto dipendenti e popolazione residente che viene definito dallo stesso Ministero dell'Interno[32]. Tale criterio andrebbe sicuramente sostituito con quello dei fabbisogni standard, che permetterebbe di definire il rapporto sopra citato in maniera più efficiente ed efficace tenendo conto non solo della popolazione ma anche dei servizi forniti e di cui questa necessita. Ad ogni modo, se in una amministrazione locale si «supera del 20% la media del rapporto tra dipendenti e popolazione scatta il divieto di effettuare assunzioni di personale a qualunque titolo. La formula è quella utilizzata per gli enti che hanno violato il patto di stabilità e/o il tetto alla spesa del personale e/o il rapporto massimo del 50% tra spesa del personale e spesa corrente»[33].

---

[31] Ai sensi del D.P.C.M. 11 febbraio 2006.

[32] Per il triennio 2011-2013 questo criterio viene definito dal Decreto del Ministero dell'Interno 16 marzo 2011.

[33] Bianco A., Nico M., Ruffini P. e Usai S. (2012) *La spending review negli Enti locali*, Maggioli Editore, Dogana (Repubblica di San Marino) p. 45.

Successivamente, con il D.L. n. 95/2012, si dispongono ulteriori azioni di contenimento, tra cui vincoli per lo svolgimento di incarichi ed un nuovo limite massimo dei buoni pasto da applicare a tutte le Pubbliche Amministrazioni.

In primo luogo, il Legislatore decide di vietare «a tutte le PA il conferimento di incarichi di consulenza e di studio a *"soggetti, già appartenenti ai ruoli delle stesse, che abbiano svolto nell'ultimo anno di servizio, funzioni ed attività corrispondenti a quelle oggetto dello stesso incarico"*[34]». La scelta è dettata, infatti, dalla volontà di limitare il ruolo dei dirigenti e responsabili al loro compito amministrativo-gestionale. Inoltre, per quanto concerne i dirigenti, in precedenza, era già stato emanato il D. Lgs. n. 50/2009, meglio noto come Riforma Brunetta, che definiva più chiaramente limitazioni e oneri di questo ruolo. Più precisamente, da un lato impone il ritorno alla selezione con procedura concorsuale, riducendo nettamente la possibilità di assunzione tramite contratto di diritto privato, e dall'altro gli affida la responsabilità di definire obiettivi e risorse per espletare l'attività amministrativa, nonché il raggiungimento dei risultati ottenuti accertato anche con la valutazione delle performance. Solo con la Legge Madia (L. n. 124/2015) si dà inizio ad un processo di modernizzazione che porta a considerare in fase selettiva anche le competenze e le esperienze acquisite da parte dei candidati dirigenti.

In secondo luogo, si occupa del tetto massimo dei buoni pasto. In precedenza, spettava all'autonomia delle singole amministrazioni delineare la spesa, entro quella complessiva per il personale, da destinare a questi. Con la novità introdotta dal D.L. n. 95/2012, è lo Stato che, ora, impone una soglia limite uguale per tutti gli Enti locali; così facendo elimina le ulteriori spese aggiuntive o sprechi derivanti dalla scelta discrezionale del singolo.

Oltre alle restrizioni sopra indicate, si deve citare anche un'altra azione di spending review che ha massivamente inciso sulla gestione del personale, ovvero il blocco del turnover. Il fenomeno inizia con il D.L. n. 78/2010 che impone un limite delle assunzioni con contratto a tempo indeterminato per il 2012 e 2013, ampliando l'arco temporale che fino ad allora aveva predisposto questa misura nel biennio 2010-2011. L'unica eccezione viene prevista dall'art. 9, co. 9 del medesimo D.L. che sancisce la possibilità di assumere «entro il limite dell'80 per cento delle proprie entrate correnti complessive, come risultati dal bilancio consuntivo dell'anno precedente, purché entro il limite del 20 per cento delle risorse relative alla cessazione dei rapporti di lavoro a

[34] Bianco A., Nico M., Ruffini P. e Usai S. (2012), *op. ult. cit.*, p. 45.

tempo indeterminato intervenute nell'anno precedente» (nel 2014 diventa la percentuale si sposta al 50%, mentre nel 2015 al 100%).

Segue, coerentemente alle azioni di spending review attuate dal Commissario straordinario Bondi, il D.L. n. 95/2012 con il quale si mantiene il limite del 20% e si posticipano agli anni successivi gli altri vincoli individuati. Nel 2014 il D.L. n. 90/2014, convertito nella legge 114/2014, cerca di sbloccare la situazione prevendo di aspirare alla ripartenza del turnover (100%) nel 2018; progetto che non si riesce a realizzare e che presenta percentuali di sblocco decisamente inferiori.

Per quanto riguarda gli Enti locali, di norma, si fa coincidere il criterio di copertura con le cessazioni dell'anno precedente. Ad ogni modo per poter procedere con nuove assunzioni, l'Ente locale deve rispettare i «seguenti tre requisiti:

a) aver rispettato il patto di stabilità nell'anno precedente […];
b) aver rispettato il tetto della spesa del personale. […];
c) aver rispettato, sempre nell'anno precedente, il rapporto massimo del 50% tra spesa del personale e spesa corrente […]»[35].

Sebbene questa politica di spending review abbia portato a dei risparmi, non si può certamente affermare che abbia portato a conseguenze positive. Il blocco delle assunzioni, infatti, comporta un ritardo del pensionamento per coloro che sono già impiegati ed un ostacolo ad entrare nel mondo del lavoro per i giovani, facendo risentire così anche il mercato stesso che manca e perde nuove conoscenze ed abilità di cui questi si fanno portatori. Solo in tempi più recenti il Legislatore si è fatto promotore di una disciplina meno rigida. Infatti, con la L. n. 58/2019 ha voluto concedere agli enti locali più virtuosi la possibilità di assumere senza tener conto dei vincoli imposti dal turnover e la L. n. 160/2019 «consente ai Comuni di assumere personale a tempo indeterminato, in coerenza con i Piani triennali del fabbisogno del personale e compatibilmente con il rispetto pluriennale dell'equilibrio di bilancio certificato dall'organo di revisione»[36]. Nonostante i piccoli progressi che si stanno verificando, si deve tenere in considerazione che «oggi il nostro paese affronta una spesa per il personale pubblico importante, ma del tutto in linea con i principali paesi d'area OCSE: la sfida vera del

[35] Bianco A., Nico M., Ruffini P. e Usai S. (2012), *op. ult. cit.*, pp. 61-62.
[36] Milano G. e Rossi A. (2020), *Manuale di contabilità e finanza degli enti locali*, Simone Editore, Napoli, p. 125.

personale pubblico è la produttività, ovvero il valore generato da questo costo per la collettività»[37].

Un'altra misura che merita di essere citata, dato che è stata più volte inserita nelle fonti normative relative alla spending review, è la riorganizzazione degli uffici e più in generale della pianta organica delle pubbliche amministrazioni.

Prima delle innovazioni introdotte da vari atti normativi relativi all'organizzazione delle istituzioni della pubblica amministrazione, questa era caratterizzata dalla presenza di molti silos. La struttura complessiva era molto frammentata poiché vi erano molti uffici specializzati, talvolta anche duplicazioni del medesimo, un elevato numero di personale, con conseguente rallentamento e appesantimento delle procedure e decisioni amministrative. Inoltre, vi era un controllo verticale dei singoli silos, che garantiva da un lato una precisa stima della spesa del personale, ma dall'altro implicava anche un sentito immobilismo tra i livelli professionali. Le decisioni, infine, avvenivano a livello collegiale tra i dirigenti apicali, quindi erano molto frequenti situazioni di frammentazione dovute a conflitti interni.

I silos, nonostante fossero molti, risultano essere speculari alla sfera politica, infatti uno o più uffici sembrano appartenere ad un soggetto politico. «La finalità di questo assetto a specchio tra tecnostruttura e vertice politico-istituzionale permetteva di separare la sfera politica di indirizzo dalla sfera tecnica di implementazione delle politiche. Nei fatti si generavano però delle coppie politico-dirigente in ogni silos organizzativo» che potevano portare a squilibri nel caso in cui una delle due parti fosse predominante rispetto all'altra. Infine, la frammentazione e l'estrema specializzazione degli uffici implicavano per l'utente che doveva interfacciarsi con questi una serie di onerosi passaggi per ottenere tutte le informazioni di cui necessitava.

Negli ultimi vent'anni circa, il Legislatore sente il bisogno di riorganizzare la struttura delle proprie istituzioni per garantire maggiore efficienza e razionalizzazione delle risorse in seguito anche all'accrescimento delle dimensioni delle stesse a favore di maggiori economie di scala e coordinamento. Infatti, con il D.L. n. 95/2012 e successivi attivi normativi, in aggiunta alle proposte del Commissario straordinario, come quelle avanzate da Cottarelli, iniziano ad essere introdotte delle innovazioni in materia di riorganizzazione.

---

[37] Cantarelli P. e Saporito R. (2019), "Il pubblico impiego e le sue trasformazioni" in M. Cucciniello, G. Fattore, F. Longo, E. Ricciuti e A. Turrini, *Management pubblico*, Egea, Milano, p. 282.

Si decide, quindi, di modificare completamente la pianta organica passando dalla conformazione a silos a quella a matrice. Questo consente di rendere le unità organizzative più eterogenee ed ampie, garantendo al loro interno lo svolgimento di diverse attività che nello schema a silos erano frammentate e divise. La diretta conseguenza di ciò, da un lato, è l'acquisizione di maggiore autonomia gestionale e dall'altro è il carico di responsabilità più elevato in termini di performance e di budget; infine, si elimina progressivamente il rapporto duale tra sfera tecnica e sfera politica, quindi i possibili conflitti interni che rallentavano l'attività amministrativo-decisionale. Inoltre, le unità organizzative compatte portano ad una riduzione del numero dei dirigenti apicali che erano a capo dei vecchi silos, garantendo così un coordinamento più diretto e flessibile tra livello politico e tecnico e nelle istituzioni più grandi viene introdotto il ruolo del direttore generale. Quest'ultimo ha il compito di fare da intermediario tra tecnostruttura e politica agevolando la comunicazione tra i due ambiti e razionalizzando tempi e risorse. Infine, questa nuova organizzazione consente di istituire un unico sportello (*one stop office*) che accorpa e raggruppa tutti i servizi e le informazioni di cui l'utente ha bisogno A differenza, dunque, del precedente funzionamento, in cui l'utente doveva rivolgersi ad una pluralità d'uffici, ora questo si può interfacciare con un solo sportello che gli fornirà supporto per tutto ciò di cui necessita.

«L'obiettivo di questi processi di ricomposizione organizzativa è di disporre unità operative con un mandato più ampio, che permette di accorpare alcuni processi decisionali, di integrare degli interlocutori con compiti direttivi, a vantaggio del coordinamento interno e degli utenti esterni»[38].

[38] Longo F. (2019) "I nuovi modelli organizzativi delle istituzioni pubbliche", in M. Cucciniello, G. Fattore, F. Longo, E. Ricciuti e A. Turrini, *Management pubblico,* Egea, Milano, p. 311.

1.2 I diversi approcci e la mission della spending review

Alla luce di quanto spiegato fino ad ora, si può evincere che esistano due approcci per attuare il processo di spending review: uno prettamente finanziario legato ai tagli lineari della spesa, ed uno manageriale proiettato verso l'innovazione e la riorganizzazione efficiente delle risorse e delle attività.

L'approccio del primo tipo si ricollega ad una revisione della spesa effettuata sporadicamente che porta a restrizioni fiscali e a tagli lineari volti ad ottenere un risparmio immediato. I suoi risultati, infatti, si possono vedere nel breve periodo perché si va ad aggredire la spesa imponendo un tetto massimo da non superare. Tale modo di procedere è solitamente preferito, come ha spiegato al termine della sua esperienza il Commissario Cottarelli, da governi deboli che hanno bisogno di o devono mantenere il consenso elettorale dato che le riforme sono concretizzabili in breve tempo con risultati evidenti da mostrare nell'immediato; ed è quello che è stato fatto dalla maggior parte dei governi durante gli anni della crisi a partire dal 2008.

La scelta politica che più descrive questo processo è quella della riduzione del personale nelle pubbliche amministrazioni e conseguente blocco del turnover. Il Legislatore, infatti, ha imposto dei tetti di spesa da non superare, limiti della dotazione organica e nelle assunzioni fino quasi a bloccarle completamente. Ha dovuto aspettare, poco meno di un anno, per mostrare già i primi risparmi ottenuti e così ha continuato a procedere sino a quando non ha visto gli effetti negativi, spiegati nel precedente sotto paragrafo, che questa politica stava creando nel mercato del lavoro. Non si è, quindi, provveduto a risolvere la situazione in maniera efficiente ed efficace e non si sono ottimizzate le risorse che si avevano a disposizione.

Il secondo approccio, invece, prevede che la spending review venga incardinata nel bilancio. Secondo anche quanto riportato del documento sulla SR del 2013 questa revisione deve avvenire con regolarità, deve favorire scelte di risparmio, dovrebbe essere fatta coincidere con la definizione del budget ai vari ministeri. Le azioni che vengono previste da questo tipo di processo sono più onerose, perché richiedono uno sforzo maggiore alle amministrazioni, ma garantiscono risultati duraturi nel medio-lungo periodo. Non è dunque facile realizzare una revisione della spesa in questo modo, poiché la sfera politica e, soprattutto, il governo dovrebbe assumersi la responsabilità di correre dei rischi e saper gestire il momento transitorio fino al raggiungimento degli obiettivi prefissati. Questo tipo di azioni cercano di favorire efficacia, efficienza,

innovazione e razionalizzazione delle risorse tecniche ed umane che si possiedono. Una delle proposte che segue questo principio è quella della riorganizzazione delle istituzioni pubbliche che subiscono un processo di modernizzazione e diventano funzionali per le attività da svolgere e l'utenza esterna.

Analizzando quanto fatto sino ad ora, si può facilmente intuire che l'approccio dei tagli lineari e dei tetti massimi di spesa non porta a grandi successi.

I motivi sono diversi, ma tutti hanno portato al fallimento. Questi si possono individuare nel poco tempo a disposizione per preparare ed implementare le azioni, nel carente coinvolgimento dei cittadini, nella mancanza d'appoggio e coordinazione fra politica e Commissioni e Commissario designati alla revisione della spesa, nella scarsa comunicazione di obiettivi chiari e definiti a tutti i soggetti coinvolti ed infine nel limitato controllo ex post delle azioni implementate non inducendo così i funzionari ad essere responsabili delle proprie attività.

Diversamente, l'approccio manageriale sembra essere quello vincente, se seguito coerentemente e seriamente. Infatti, il fine ultimo della spending review è, in realtà, quello di riorganizzare le politiche e le istituzioni pubbliche razionalizzando le risorse a disposizione.

Questo implica condurre un'analisi fine delle risorse per garantirne un loro uso efficiente mantenendo o migliorando i livelli di qualità dei servizi offerti e consentire il loro spostamento da un programma di spesa all'altro in base alle necessità o alla volontà di investire su un dato ambito. Inoltre, il Legislatore dovrebbe definire chiaramente gli obiettivi da raggiungere ed i criteri con i quali andrà a valutare l'avvenuta realizzazione o meno dei suddetti. Infine, è fondamentale condividere queste proposte con tutte le pubbliche amministrazioni, in modo tale da promuovere la cosiddetta *accountability* nel personale stesso dato che le loro attività e risultati saranno soggetti a controlli posteriori, e con la collettività per renderla partecipe e propositiva. In particolar modo, per chi guiderà questi processi sarà davvero importante considerare i cittadini e le istituzioni che si interfacciano con questi, perché è proprio nel piccolo che si possono ottenere grande partecipazione e notevoli risultati.

Infatti, «la SR, è per molti aspetti, una questione micro, che ha bisogno di metodi e approcci molto legati al settore e al territorio interessato, di un grande tasso di sperimentazione, di molta circolazione d'informazioni e procedure»[39].

---

[39] Degni M. e De Ioanna P. (2015), *op. cit*, p. 268.

Partendo da questa affermazione, si può dedurre che la conoscenza delle esigenze e dei fabbisogni delle singole amministrazioni risulta essere essenziale e alla base di un'efficiente ed efficace programmazione di revisione della spesa pubblica; non a caso il Legislatore negli ultimi anni si sta muovendo proprio seguendo questo principio.

Capitolo II Costi e fabbisogni standard: elementi essenziali per la SR

2.1 Il superamento della spesa storica

Prima di poter trattare nello specifico gli elementi essenziali per una revisione della spesa pubblica più efficiente ed efficace, è necessario spiegare il processo di cambiamento volto a riformare la finanza pubblica e che ha contribuito alla loro definizione.

Tale processo è iniziato, da un lato, con la riduzione della spesa attraverso intense attività di spending review e, dall'altro, con il massiccio processo di standardizzazione della spesa locale. Grazie a quest'ultimo elemento vengono poste le basi per il passaggio dalla spesa storica ai fabbisogni standard, individuati come nuovo criterio per l'attribuzione delle risorse da garantire agli enti per assicurare l'esercizio delle loro funzioni fondamentali.

Il riferimento cardine che istituisce questi criteri è la Legge Delega n. 42 del 05/05/2009[40] la quale si occupa di definire i nuovi principi di delega del federalismo fiscale che regolano il rapporto fra lo Stato e gli Enti decentrati e la determinazione dei fabbisogni. Successivamente, il D. Lgs. n. 216/2010, attuativo della suddetta Legge Delega, si focalizza sul processo di definizione, calcolo, monitoraggio e revisione dei fabbisogni standard. Questi riferimenti normativi avviano un percorso orientato al superamento del rapporto di finanza derivata, per cercare di conferire anche, in base al principio di solidarietà, una maggiore autonomia finanziaria di entrata e di spesa a Regioni, province, città metropolitane e comuni[41].

Dapprima, però, bisogna fare un passo indietro per capire qual era la situazione antecedente a tale legge.

Innanzitutto, il rapporto che legava questi due enti era caratterizzato da un elevato indice di dipendenza (cosiddetta finanza derivata), ovvero tutte le attività degli enti territoriali dipendevano dai finanziamenti che questi ricevevano dallo Stato centrale.

Venivano, dunque, previsti dei trasferimenti erariali da destinare alle varie amministrazioni decentrate poiché queste non potevano provvedere autonomamente non

---

[40] La Legge Delega n. 42/2009, nota anche come legge d'attuazione del federalismo fiscale, è stata emanata in attuazione dell'art. 119 della Costituzione, a seguito della riforma del Titolo V avvenuta nel 2001. La definizione ed il funzionamento puntuale delle metodologie e degli strumenti individuati vengono, però, definiti negli otto decreti legislativi emanati tra il 2009 ed il 2011.

[41] L'autonomia finanziaria di entrata e spesa consente agli enti decentrati di godere di risorse autonome e di stabilire entrate e tributi secondo quanto previsto dalla Costituzione.

avendo la minima autonomia in materia finanziaria. Questo era successo perché negli anni ’70-’90 la spesa degli enti aumentava ma contestualmente erano stati aboliti i tributi di cui godevano in precedenza, perciò per ovviare al problema si era deciso di ricorrere ai trasferimenti erogati dallo Stato. Tutto ciò era confermato anche dalla Legge n. 281/1970 con la quale si dava un’interpretazione restrittiva dell’art. 119 della Costituzione, prevedendo che gli enti periferici non potessero istituire dei tributi propri e venissero, quindi, finanziati in toto dallo Stato.

È solo a partire dagli anni ’90 che con una serie di interventi normativi si cerca di incentivare l’autonomia finanziaria degli enti decentrati. Infatti, con il D. Lgs. n. 504/1992 viene istituita l’Imposta Comunale sugli Immobili (ICI)[42] grazie alla quale gli enti territoriali iniziano ad acquistare una minima autonomia. Successivamente, nel 1997 con il D. Lgs. n. 446 vengono introdotte l’Imposta regionale sulle attività produttive (IRAP) e l’addizionale IRPEF (Imposta sul reddito delle persone fisiche) ed infine con il D. Lgs. n. 56/2000 viene prevista la compartecipazione all’Iva.

Si può notare, perciò, che la mancanza di autonomia di quest’ultimi enti, non solo li metteva nella condizione di essere completamente dipendenti dallo Stato, ma anche rischiava di incentivare atteggiamenti inefficienti e scorretti.

Con il criterio della spesa storica, infatti, lo Stato doveva garantire agli enti almeno le risorse di cui questi godevano nel passato ed era quindi costretto ad elargire ingenti somme di denaro per le attività locali. Oltre a ciò, si sarebbe dovuto fare carico anche di ulteriori esborsi o di possibili aumenti nei finanziamenti delle risorse, poiché se un’amministrazione spendeva più del dovuto o non si preoccupava di aumentare le entrate nel caso di necessità, era questo che doveva intervenire. È comprensibile ipotizzare che non fosse poi così strano per gli enti periferici sentirsi autorizzati a “non badare a spese”, sapendo che avrebbero sempre ricevuto i soldi necessari per farlo.

Sono proprio queste premesse che consentono al Legislatore di emanare la Legge Delega n. 42/2009 nell’ottica di poter sovvertire il precedente sistema e cercare di instaurarne uno orientato all’efficienza ed all’efficacia.

Questa, nel rispetto e nell’attuazione dei principi costituzionali in materia di federalismo fiscale, dapprima, sopprime i tradizionali trasferimenti erariali e, poi, sancisce che le

[42] L’ICI a partire dal 2012, come previsto dalla Legge n. 214/201, è stata sostituita con l’imposta municipale propria (IMU). A partire dal 2014, ai sensi della Legge n. 17/2013, è stata inglobata insieme alla TARI (tassa sui rifiuti) ed alla TASI (tassa sui servizi indivisibili) nell’Imposta comunale unica (IUC). Nel 2019, la Legge n. 160/2019 abolisce la IUC ed elimina la TASI; rimangono quindi in vigore nel 2020 solamente la TARI e l’IMU.

risorse da destinare agli enti decentrati debbano finanziare integralmente i costi relativi allo svolgimento delle loro funzioni[43]. I finanziamenti avvengono, quindi, sia grazie alle entrate proprie degli enti che ai trasferimenti di tipo perequativo elargiti dallo Stato definiti sulla base di indicatori standardizzati, identificabili nei costi e fabbisogni standard.

Non a caso, l'art. 2, co. 2, lett. f) della suddetta Legge, stabilisce che la «determinazione del costo e del fabbisogno standard […], valorizzando l'efficacia e l'efficienza, costituisce l'indicatore rispetto al quale comparare e valutare l'azione pubblica» e la «definizione degli obiettivi di servizio cui devono tendere le amministrazioni regionali e locali nell'esercizio delle funzioni riconducibili ai livelli essenziali delle prestazioni o alle funzioni fondamentali di cui all'articolo 117, secondo comma, lettere m) e p)[44], della Costituzione».

Il conferimento di autonomia finanziaria[45] non implica, però, assenza di controllo e linee guida da parte dello Stato centrale che, al contrario, delinea nel sopra citato riferimento normativo.

Infatti, la Legge Delega n. 42/2009 all'art. 11 disciplina in maniera puntuale la materia relativa alle spese delle funzioni di Comuni, Province e Città metropolitane suddividendole in:

1) spese riconducibili alle funzioni fondamentali ai sensi dell'articolo 117, secondo comma, lettera p), della Costituzione, come individuate dalla legislazione statale;
2) spese relative alle altre funzioni;

---

[43] I principi previsti dall'art. 119 della Costituzione vengono ripresi ed attuati dalla Legge Delega n. 42/2009. Essi prevedono che i Comuni, le Province, le Città metropolitane e le Regioni hanno autonomia finanziaria di entrata e di spesa, nel rispetto dei relativi bilanci (comma 1); questi possano istituire tributi ed entrate propri e godono di compartecipazioni al gettito dei tributi erariali riferibili al loro territorio (comma 2); la legge dello Stato istituisce un fondo perequativo per i territori con minore capacità fiscale (comma 3) ed infine, le risorse ottenute dalle precedenti fonti devono finanziare integralmente le funzioni pubbliche loro attribuite (comma 4).

[44] L' art. 117, co.2, lett. m) e p) della Costituzione afferma che: Lo stato ha legislazione esclusiva nelle seguenti materie: m) determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale; p) legislazione elettorale, organi di governo e funzioni fondamentali di Comuni, Province e Città metropolitane.

[45] Con autonomia finanziaria si intende la capacità di un ente sub-nazionale di governare il gettito tributario andando ad agire sulla base imponibile e/o sulle aliquote del tributo.

3) spese finanziate con i contributi speciali, con i finanziamenti dell'Unione Europea e con i cofinanziamenti nazionali.

A partire da questa distinzione vengono da un lato identificati i finanziamenti dei LEP, riconducibili al punto 1), che sono di tipo integrale in quanto volti a tutelare i diritti fondamentali dei cittadini ed a fornire un servizio uniforme in tutto il territorio nazionale. La perequazione dei LEP, che sono in via iniziale individuati dal D. Lgs. n. 68/2011 (*Disposizioni in materia di autonomia di entrata nelle regioni a statuto ordinario e nelle province, nonché di determinazione dei costi e dei fabbisogni standard nel settore sanitario*) nelle macroaree della sanità ed assistenza, istruzione e trasporto pubblico locale, viene effettuata valutando i fabbisogni necessari che sono già stabiliti in base ai costi standard fissati dallo Stato, di cui si tratterà nel dettaglio in seguito.

Merita però d'essere specificato che l'ambito della sanità e dell'assistenza era già regolamentato prima della Legge Delega in materia di federalismo fiscale. Infatti, il DPCM (Decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri) 29 novembre 2001, poi aggiornato con il DPCM 12 gennaio 2017, aveva istituito i LEA (Livelli essenziali di assistenza), ovvero quei servizi e cure che lo Stato deve garantire ai cittadini, nel rispetto dei diritti costituzionali, tramite il Servizio Sanitario Nazionale. Il finanziamento di queste prestazioni è attuato grazie al Fondo sanitario nazionale[46], che con il D. Lgs. n. 68/2011 subisce delle importanti modifiche nella sua composizione perequativa e lo aggiorna in base alla nuova previsione normativa.

Dall'altro, viene previsto che le spese relative al secondo punto, ovvero quelle non essenziali, possano essere sostenute grazie all'autonomia finanziaria degli enti.

Nonostante ciò, queste vengono comunque sostenute con la perequazione per capacità fiscale in base al livello di ricchezza del territorio.

I presupposti introdotti dalla legge, purtroppo, hanno subito un arresto quasi immediato nella loro applicazione a causa della crisi scoppiata nel 2008. Per poter affrontare la grave situazione che l'Italia stava vivendo, fino al 2014 il Legislatore ha adottato la linea delle restrizioni andando così a minimizzare l'autonomia degli enti periferici e mettendo in secondo piano questa nuova riforma.

Solamente dopo questo periodo, si ritorna a parlare di come poter realizzare quanto previsto dalla norma sull'attuazione del federalismo fiscale.

---

[46] Il Fondo Sanitario Nazionale è stato istituito per la prima volta con la Legge 883/1978, contestualmente alla nascita del Servizio Sanitario Nazionale. Questo subisce variazioni nelle fonti di finanziamento con l'attuazione del D. Lgs. n. 56/2000 ed il 68/2011.

Per rispondere all'esigenza dei trasferimenti perequativi a livello regionale il D. Lgs. n. 68/2011 aveva previsto un fondo di finanziamento da attuare nel 2013 e sempre nello stesso anno con la Legge di stabilità n. 228/2012 viene istituito il Fondo di solidarietà comunale.

Il primo, in realtà, in seguito a continui rinvii dovuti a difficoltà tecniche e collaborative non ha mai trovato applicazione. L' ultimo termine per la sua attuazione è stato individuato con il D.L. n. 124/2019 ed è fissato per il 2021. A tal proposito nel medesimo anno si è aperto un tavolo tecnico tra il Governo e le Regioni con il fine di trovare un accordo sull'applicazione e la definizione dei principi contenuti nel decreto legislativo sopra citato.

Il secondo, invece, comincia ad essere operativo sin dal 2015, anno in cui si prevede l'assegnazione delle risorse per finanziare sia i LEP che le funzioni non essenziali.

Lo scopo è quello di ridurre sempre più la dipendenza degli enti dalla spesa storica e garantire i finanziamenti sulla base dei fabbisogni e costi standard nonché sulla capacità fiscale.

Naturalmente, il passaggio avviene in maniera graduale e viene appositamente previsto un periodo transitorio di cinque anni, nell'arco dei quali la percentuale del finanziamento secondo i valori della spesa storica diminuirà e progressivamente aumenterà quella per fabbisogni e capacità fiscale. Secondo quanto previsto, il funzionamento di questa ripartizione doveva entrare a regime nel 2021. Ciononostante, nel 2019 sono state apportate delle modifiche ed il D.L. n. 124/2019 ha sancito che il termine ultimo per rendere completa la perequazione sarà il 2030.

Non vi sono dubbi sul fatto che la normativa in materia di finanza pubblica sia in continua evoluzione e che ancora tanti aspetti debbano essere regolamentati ma quanto avviato fino ad ora, dimostra che sicuramente il passaggio dal criterio della spesa storica ai fabbisogni e costi standard è fondamentale e necessario. Infatti, «affinché le potenzialità positive del federalismo – positive per la partecipazione democratica e per il controllo dei cittadini, per la concorrenza emulativa tra comunità e governi locali – possano dare frutti, occorre superare per tutti i livelli istituzionali il criterio della spesa storica, che va a sostanziale vantaggio degli enti meno efficienti e favorisce deresponsabilizzazione», come riportato nel Disegno di Legge n. 1117 (Delega al Governo in materia di federalismo fiscale, in attuazione dell'articolo 119 della

Costituzione) del 15 ottobre 2008[47]. Le dirette conseguenze derivanti dall'applicazione di questo principio sono riscontrabili in una maggior responsabilizzazione e partecipazione attiva da parte degli enti territoriali alla gestione degli aiuti ricevuti, della finanza e della spesa pubblica, arrivando così a realizzare un processo di spending review che porta a risultati concreti e soddisfacenti.

[47] Senato della Repubblica (2008), *Disegno di Legge "Delega al Governo in materia di federalismo fiscale, in attuazione dell'articolo 119 della Costituzione"*, N. 1117, disponibile a: http://www.senato.it/service/PDF/PDFServer/BGT/00314667.pdf.

2.2 I costi standard

Come accennato in precedenza, costi e fabbisogni standard sono fondamentali per rendere il processo di revisione della spesa pubblica efficace ed efficiente, poiché basato su criteri standardizzati che guidano e monitorano l'azione pubblica stessa.

In questo paragrafo, perciò, ci si vuole soffermare sul concetto di costo standard e sul perché esso è così importante ai fini della programmazione e del corretto impiego delle risorse.

Il costo standard «indica il costo di un determinato servizio, che avvenga nelle migliori condizioni di efficienza e appropriatezza[48], garantendo i livelli essenziali di prestazione. Secondo quanto sancito nella legge n. 42/2009 il costo standard è definito prendendo a riferimento la Regione più "virtuosa", vale a dire quella Regione che presta i servizi ai costi "più efficienti"»[49].

In questo modo, partendo dai costi standard, si può definire di volta in volta il costo di un dato bene o servizio nei vari territori e provvedere al loro integrale finanziamento.

La ratio, dunque, di tale criterio è quella di raggiungere l'efficienza e l'ottimizzazione dei prezzi e della spesa relativi ai LEP; consentendo da un lato di allocare correttamente le risorse necessarie ed evitare gli sprechi, e dall'altro di garantire comunque la qualità e la quantità dei servizi.

Infatti, diventando dei veri e propri punti di riferimento per la valutazione dell'operato e della gestione economico-finanziaria degli Enti e per l'assegnazione delle risorse, i costi standard consentono di avere degli indicatori che velocizzano le procedure di ricognizione dei dati, indirizzano le politiche da attuare e garantiscono uno strumento di misura neutro ed uguale per tutti.

Purtroppo, però, non è sempre facile individuare il costo standard di un servizio o di una prestazione, poiché entrano in gioco diversi fattori, «dalle risorse (o *input*) alle attività (o processi), dagli *output* (la qualità/quantità di servizi erogati) all'*outcome* (ossia l'impatto sociale procurato), dall'efficienza (o produttività) all'efficacia (ossia la capacità di soddisfare gli obiettivi prefissati)»[50] che incidono ed influenzano il calcolo.

---

[48] L'appropriatezza può essere declinata come la presenza e l'acquisto di diversi fattori produttivi in condizioni di normalità.

[49] Definizione disponibile a: http://sna.gov.it/cosa-offriamo/iniziativeprogetti/progetti-e-attivita-di-ricerca/federalismo-fiscale/fabbisogni-standard/definizione-di-costo-e-fabbisogno-standard/

[50] Villani S. (2010), *Elementi ai fini della definizione della nozione di costo standard: una rassegna della letteratura e delle principali esperienze estere*, Rivista economica del Mezzogiorno, Vol. XXIII, No. nn. 1-2, il Mulino, Bologna, pp. 63-93.

Per questo motivo, il D. Lgs. n. 216/2010 affida a SOSE Spa (Soluzioni per il Sistema Economico), in collaborazione con IFEL, fondazione ANCI (Istituto per la Finanza e l'Economia Locale) il compito di individuare e stabilire la metodologia per il calcolo dei fabbisogni e costi standard.

Secondo quanto riportato nel Dossier *Federalismo fiscale. Fabbisogni standard* a cura di IFEL (2010) una prima modalità per calcolare il costo standard è quella di definire il suo valore per singolo servizio, lasciando alla politica l'onere di definirne i livelli quantitativi. Il procedimento sembra essere semplice ed immediato, ma non è attuabile perché sarebbe troppo complicato e dispendioso andare ad individuare un costo unitario riconducibile all*'output* di ogni servizio, sempre che questo sia identificabile nell'immediato.

Nonostante questa proposta non sia concretizzabile, quella di calcolare un costo totale risulta essere invece soddisfacente e realizzabile. Questa metodologia è nota come calcolo del fabbisogno standard.

In questo caso, il costo per singola funzione viene individuato tenendo in considerazione anche i fattori specifici relativi al contesto in cui questa funzione è inserita come i fattori geografici, demografici ed economici. Nel caso concreto questo vuol dire che il calcolo del costo per singola funzione può variare da territorio a territorio, basti pensare alla differenza dei servizi offerti in una grande ed in una piccola città. Ovviamente nel primo caso saranno necessarie una quantità di risorse maggiore per poter finanziare le prestazioni, le quantità del servizio saranno nettamente più elevate e possono esserne richiesti altri in risposta ad esigenze specifiche, ad esempio la presenza di tram e metro per far fronte allo spostamento di ingenti masse di persone, che nella realtà del piccolo paese non emergono.

Dopo aver individuato quali sono gli elementi e la modalità migliore per poter definire il costo standard, è opportuno ricordare che esso è strettamente legato al concetto di fabbisogno.

Premesso che quest'ultimo concetto verrà affrontato nel seguente paragrafo, è fondamentale farne riferimento anche in questo frangente per poter spiegare i due approcci che permettono di calcolare il costo standard dei servizi.

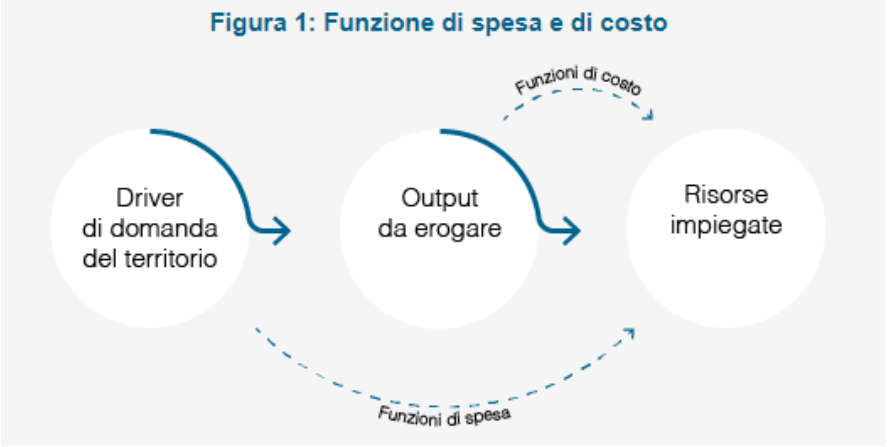
Infatti, la Legge Delega n. 42/2009 fornisce due definizioni di fabbisogno standard che si legano a due differenti modi di concepire il relativo costo.

Il primo intende garantire le risorse necessarie per realizzare i livelli essenziali, quindi si può calcolare il loro costo standard tramite la stima della funzione di costo, lasciando distinta la definizione della quantità del fabbisogno.

Questo consente di ottenere il prodotto del costo unitario di un bene o servizio per una quantità specifica e definita. Si fa ricorso a questa funzione nel caso in cui si debba «spiegare la spesa per unità di output»[51] e nel caso in cui la determinazione del costo faccia riferimento a dei livelli di servizio e prestazioni facilmente quantificabili.

Il secondo tipo, invece, prende come riferimento i dati della spesa storica e li mette in relazione a quelli che influenzano la domanda, quali il prezzo dei fattori produttivi e del servizio, il reddito e le caratteristiche demografico-territoriali, ma non i dati dell'output. Questa metodologia, chiamata stima della funzione di spesa, viene utilizzata per il calcolo simultaneo di costo e quantità di fabbisogno negli Enti locali ed il risultato ottenuto è il prodotto di quantità per prezzo. Si fa ricorso a questo metodo quando la quantità dei servizi è molto difficile da quantificare.

Per comprendere meglio questo concetto, si veda la Figura 1 (Fonte: IFEL Fondazione ANCI).



Il punto di partenza per poter andare a definire le risorse sono le esigenze del territorio. Dopo averle analizzate, vengono definite le quantità di servizi da erogare, quindi le risorse che devono essere garantite. L'unica differenza che si osserva riguarda la metodologia di calcolo. Infatti, come si può notare, se gli output sono misurabili si utilizza la funzione che li analizza in relazione alle risorse ed è la funzione di costo.

[51] Marchionni E., Pollastri C. e Zanardi A. (2017), *Fabbisogni standard e capacità fiscali nel sistema perequativo dei Comuni*, Ufficio Parlamentare di Bilancio, Nota di lavoro n° 1, disponibile a: https://www.upbilancio.it/pubblicata-la-nota-di-lavoro-n-12017-fabbisogni-standard-e-capacita-fiscali-nel-sistema-perequativo-dei-comuni/

Mentre, se non è possibile quantificarli, si guarda alla relazione tra domanda del territorio[52] e risorse, ovvero alla funzione di spesa.

Dunque, la distinzione e la scelta relativa all'approccio da applicare ricadono sulla capacità di identificare o meno la quantità precisa e determinata di un dato bene e/o servizio. Questa valutazione ed il relativo calcolo spettano a SOSE che provvede a svolgere tale compito secondo un procedimento ben preciso, che verrà affrontato nel successivo capitolo dedicato proprio al lavoro svolto dalla società.

In seguito, con la revisione metodologica del calcolo attuata da SOSE nel 2016[53] viene individuata un'ulteriore modalità di calcolo: la funzione di spesa aumentata. Questa viene introdotta per poter andare a definire più precisamente il dato di alcuni servizi offerti a livello locale, nello specifico il Trasporto pubblico ed i Servizi sociali[54], per cui si erano riscontrate delle difficoltà poiché con le precedenti stime non si teneva in considerazione se i servizi venivano offerti o meno.

La funzione di spesa aumentata risolve, in parte, il problema. Se da un lato non si riesce a definire la quantità dell'output, dall'altro va ad aggiungere nuove variabili a quelle già note per «identificare la presenza del servizio e/o la tipologia di servizi svolti»[55]. In questi casi, se il servizio non viene fornito il fabbisogno risulta essere pari a zero quindi «il fabbisogno valutato con il modello della spesa aumentata così come quello ottenuto attraverso funzioni di costo, viene allora riconosciuto come fabbisogno […], ai fini della perequazione, solo se il servizio è stato effettivamente erogato nell'anno di riferimento»[56]. Queste nozioni sono fondamentali per spiegare l'attribuzione delle risorse e per capire come viene valutata e calcolata l'erogazione dei servizi nei diversi settori degli Enti locali.

---

[52] Nel caso in questione, la domanda del territorio relativa ad un servizio è una funzione di domanda che si compone delle variabili di costo di produzione, prezzo gravante sulla popolazione, variabili "rappresentative" locali come la ricchezza, ed infine i fattori socio-demografici, geografici ed altri che possono influire sulla sua composizione.

[53] La legge di stabilità per il 2016 (L. n. 208/2015) sancisce che a partire da tale anno il compito di revisione e supervisione del processo di calcolo di fabbisogni e costi standard spetti alla Commissione tecnica per i fabbisogni standard (CTFS).

[54] In questo dal settore Servizi sociali vengono esclusi gli asili nido di cui si conosce l'output preciso.

[55] SOSE (2016), *Revisione della metodologia dei fabbisogni standard dei comuni*, disponibile a: http://ww2.gazzettaamministrativa.it/opencms/export/sites/default/_gazzetta_amministrativa/amministrazione_trasparente/_lombardia/_osnago/130_bila/010_bil_pre_con/2017/0001_Documenti_1487855394120/1487855396140_caricapdf0.pdf

[56] Bosi P. e Guerra M. C. (2019), "Il decentramento fiscale" in P. Bosi (a cura di) *Corso di scienza delle finanze*, il Mulino, Bologna, *op. cit.*, p. 348.

2.2.2. I costi standard applicati alla contabilità

I costi standard risultano essere fondamentali per l'attuazione della Legge Delega in materia di federalismo fiscale. Questi consentono, come già anticipato, di garantire un meccanismo di programmazione dell'azione politico-amministrative, di un utilizzo efficiente delle risorse e di controllo e valutazione sia della governance che delle scelte allocative.

Considerato che i bilanci contabili degli enti decentrati presentavano notevoli diversità gli uni rispetto agli altri, era necessario risolvere questa discrepanza con la definizione di un sistema uguale per tutti. A tal fine rilevano i costi standard, poiché consentono di creare un quadro di contabilità pubblica omogeneo e trasparente sia nelle metodologie che nel confronto dei dati.

Questo «rappresenta un elemento qualificante e non rinunciabile per la messa a regime del federalismo fiscale che annovera, tra gli elementi qualificanti, la concreta confrontabilità delle politiche sociali messe in campo dagli amministratori»[57].

Da un lato la definizione del costo standard consente di ottimizzare le risorse riducendone gli sprechi e dall'altro di avere un controllo sulla gestione delle stesse e delle relative prestazioni per cui esse vengono impiegate.

Il costo standard diventa un indicatore di riferimento che stabilisce la spesa a cui un'amministrazione deve far fronte per offrire un bene o servizio e ne definisce il corretto finanziamento da attribuire. Inoltre, questo consente di analizzare la situazione economico-finanziaria di quest'ultima, anche in relazione ai servizi offerti, e di classificare il suo operato rispetto a quello realizzato dalle altre amministrazioni.

Tutto ciò è possibile solo se si ha a disposizione un metro di confronto e valutazione unico ed applicabile a tutte le realtà.

A garantire questo processo di omogeneità vi è il D. Lgs. n. 118/2011, poi modificato con la Legge n. 228/2012, che introduce l'armonizzazione dei sistemi contabili degli enti locali nel rispetto di quelli degli altri enti di pubblica amministrazione.

Tale decreto legislativo introduce diversi cambiamenti nella contabilità pubblica, tra i più importanti stabilisce che al bilancio di previsione venga attribuita più flessibilità nella fase gestionale e di variazione, introduce il principio contabile della competenza

---

[57] Olivieri Pennesi S. (2011), *Fabbisogni e costi standard cardini del federalismo fiscale…sostenibile,* Gazzetta Amministrativa n. 1, disponibile a http://www.ilquotidianodellapa.it/export/sites/default/_gazzetta_amministrativa/_aree_tematiche/sett_iiiii_bil_tri_fisentloc/_redazionali/_numero_2011_1/articolo_02.pdf

finanziaria potenziata e modifica l'assetto del bilancio. In particolare, la competenza finanziaria potenziata consente di gestire più attentamente le entrate e le uscite poiché prevede che le obbligazioni, dopo il loro perfezionamento, debbano essere registrate nell'esercizio finanziario di esigibilità delle stesse, in modo tale da non considerare accertamenti[58] che potrebbero non essere mai incassati ed impegni[59] che potrebbero sottrarre risorse ad altri interventi. I bilanci, invece, vengono riorganizzati secondo le seguenti voci:

- missioni, programmi, titoli, macroaggregati e capitoli le spese;
- titoli, tipologie, categorie e capitoli per le entrate.[60]

Questa nuova riclassificazione «consente di determinare le opportune manovre di politica economica e finanziaria, […] che necessitano sicuramente di dati puntali e precisi per la quantificazione dei fabbisogni e dei costi standard»[61]. Di conseguenza questi nuovi indicatori permettono un confronto omogeneo ed eguale sull'operato delle amministrazioni rispetto ad una data missione o programma.

Inoltre, la nuova contabilità favorisce un rafforzamento della programmazione e pianificazione del bilancio pluriennale[62] ed il suo successivo monitoraggio, indirizzando le politiche da attuare e le risorse da impiegare.

Per raggiungere gli obiettivi sopra descritti, ovviamente non basta la sola legge sull'armonizzazione dei sistemi contabili, infatti questa deve essere affiancata anche da nuove prassi da seguire.

Innanzitutto, bisogna garantire al responsabile che si occupa della gestione economico-finanziaria maggiore responsabilizzazione sia in termini di mezzi e metodologie che di

---

[58] L'accertamento rappresenta la prima fase delle entrate di un ente e corrisponde alla somma di denaro che si prevede che dovrà entrare nelle casse dell'ente medesimo.

[59] L'impegno rappresenta la prima fase della spesa di un ente e corrisponde alla somma di denaro che viene accantonata e prevista per sostenere una spesa, che può essere effettuata nello stesso esercizio finanziario dell'impegno o in esercizi successivi.

[60] Le missioni corrispondo agli obiettivi, i programmi alle attività afferenti alla medesima missione, i titoli sono più macroaggregati e quest'ultimi la tipologia di spesa. I titoli sono classificati rispettivamente alla fonte d'entrata, le tipologie alla natura dell'entrata, le categorie all'oggetto. I capitoli sia nelle entrate che nelle spese sono le unità di base rispetto ai singoli interventi.

[61] Quecchia M., a cura di, (2019), "L'ordinamento contabile del comune (aspetti finanziari, economici, patrimoniali e consolidati)", in S. Biancardi, C. Costantini, E. Lequaglie, L. Oliveri, M. Quecchia, N. Rinaldi e G. Uderzo, *Concorso istruttore direttivo e funzionario area amministrativa e contabile*, Maggioli editore, Santarcangelo di Romagna (RN), p. 505.

[62] Il bilancio pluriennale è composto da tre annualità. Una di queste fa riferimento all'anno corrente, mentre le altre due agli anni successivi le cui previsioni verranno di volta in volta aggiornate in base alle esigenze economico-finanziarie.

responsabilità di quanto viene fatto e del risultato raggiunto, prevedendo premi o sanzioni a seconda dell'operato. Questo gli consente nella fase di programmazione di compiere una precisa analisi delle risorse che ha a disposizione e della tipologia di spese su cui allocarle, nonché di individuare possibili scostamenti ed adeguarli nel rispetto del bilancio. In seguito, è necessario prevedere i cosiddetti controlli ex post per valutare la resa ed il raggiungimento del risultato ottenuto. Infine, prima di procedere con quest'ultimo passaggio, si devono stabilire e rendere noti dei parametri di giudizio con cui poter valutare l'azione e la performance amministrativa.

Con queste nuove innovazioni si riesce a mettere in atto uno dei principi cardine previsti dalla Legge Delega per l'attuazione del federalismo fiscale e contestualmente un processo di revisione della spesa pubblica efficace ed efficiente. In particolare, si delinea «una SR intesa come analisi costante e periodica revisione dei programmi di spesa, delineati come articolazione delle politiche pubbliche, si configura quindi come processo di medio periodo. Un'azione capace di mettere sotto controllo gli elementi di costo che entrano nella funzione di produzioni dei beni e delle attività pubbliche, non ossessionata dalla necessità ricavare punti di Pil dall'azione di monitoraggio. I risparmi della spesa sono un sottoprodotto dell'azione di SR»[63].

[63] Degni M. e De Ioanna P. (2015), *op. cit.*, p. 272.

2.3 I fabbisogni standard

Il fabbisogno standard è, insieme ai costi standard, l'altro elemento essenziale per realizzare una revisione della spesa efficace ed efficiente.

I fabbisogni standard vengono previsti dalla Legge Delega n. 42/2009 per consentire il progressivo superamento del criterio della spesa storica ed arrivare ad un finanziamento dei livelli essenziali offerti dagli enti decentrati basato su criteri standard, evitando sprechi ed ottimizzando le risorse. Tale norma, nonostante deleghi ai successivi decreti legislativi la definizione delle modalità di individuazione ed attuazione dei fabbisogni, fornisce in via iniziale due interpretazioni di questo concetto e le lega ad una specifica metodologia di calcolo del relativo costo standard.

La prima lo delinea come il livello di servizio pubblico che deve essere offerto in tutto il territorio sulla base dei livelli essenziali delle prestazioni previsti dalla Costituzione e per quantificare il suo costo standard si utilizza la funzione di costo.

La seconda, invece, lo concepisce in termini di «livello della spesa da garantire a ciascun ente, tenendo conto dei comportamenti medi di enti con strutture simili»[64] e lo quantifica attraverso la funzione di spesa.

A partire dal 2010, cominciano ad essere emanati i vari decreti legislativi che vanno a regolamentare in maniera concreta e più specifica i principi enucleati nella Legge Delega.

Tra questi ve ne sono due di fondamentale importanza, il primo è il D. Lgs. n. 216/2010 che disciplina la materia per Comuni, Città metropolitane e Province ed il secondo è il D. Lgs. n. 68/2011 che si focalizza sulle Regioni.

Il D. Lgs. n. 216/2010 regola le modalità per la determinazione dei fabbisogni standard e contestualmente incarica la società SOSE S.p.a. (Soluzioni per il sistema economico) di stabilire le modalità per la loro definizione ed attuazione.

In particolare, all'art. 1 individua un periodo transitorio della durata di tre anni, dal 2011 al 2013, nel quale di anno in anno vengono stabiliti i fabbisogni da perequare relativamente ad una parte di LEP sino a raggiungerne la totalità alla fine del triennio. Nel 2013, quindi, per tutti i livelli essenziali delle prestazioni sono identificati i relativi

---

[64] Barabaschi N., Mussari R., Parlato S., Peiti C., Piacenza M., Scozzese S., Turati G. e Vignocchi C. (2014), *Rapporto IFEL. Metodologia di stima e determinazione dei fabbisogni standard della polizia locale*, IFEL Ricerche, disponibile a http://www.piscino.it/file/bilancio/fabbisogni-02.pdf

fabbisogni standard che troveranno concreta applicazione a partire dal 2014 ed entro i tre anni successivi.

All'art. 3 vengono poi enunciate in via iniziale le funzioni fondamentali sia dei comuni che delle province. Queste consentono di capire le competenze che spettano a tali enti, quali servizi devono garantire e, successivamente, di fungere da base per la quantificazione delle risorse che devono ricevere per adempiere ai loro compiti.

Segue, l'art. 4 che risulta essere un punto cardine per la materia trattata poiché si occupa di definire i passaggi essenziali relativamente alla determinazione dei fabbisogni standard. Dunque, per raggiugere tale obiettivo, ai sensi dell'art. 4, co. 1, D. Lgs. n. 216/2010, si deve rispettare il procedimento di:

a) *individuazione delle informazioni e dei dati di natura strutturale e contabile necessari […], anche ai fini di una riclassificazione o integrazione delle informazioni contenute nei certificati contabili;*
b) *individuazione di modelli organizzativi e dei livelli quantitativi delle prestazioni, determinati sulla base di un sistema di indicatori in relazione a ciascuna funzione fondamentale e ai relativi servizi;*
c) *analisi dei costi finalizzata alla individuazione di quelli più significativi e alla determinazione degli intervalli di normalità;*
d) *individuazione di un modello di stima dei fabbisogni standard sulla base di criteri di rappresentatività attraverso la sperimentazione di diverse tecniche statistiche;*
e) *definizione di un sistema di indicatori, anche in riferimento ai diversi modelli organizzativi ed agli obiettivi definiti, significativi per valutare l'adeguatezza dei servizi e consentire agli enti locali di migliorarli.*

Dopo aver spiegato le fasi del procedimento per raggiungere la definizione di questi indicatori, il D. Lgs. n. 216/2010 all'art. 5 prevede che il compito di definire come individuare, calcolare, monitorare ed aggiornare, ogni tre anni, i fabbisogni standard spetti alla società SOSE S.p.a. e ne consegue che tutto ciò venga approvato dalla Commissione tecnica per l'attuazione del federalismo fiscale (COPAFF)[65]. Infine, tutti i dati devono essere inviati alla Ragioneria Generale dello Stato, quindi al Presidente del

[65] La Commissione tecnica paritetica per l'attuazione del federalismo fiscale (COPAFF) trova la ragione della sua istituzione nella Legge Delega n. 42/2009 ed ha la funzione di favorire le attività volte ad attuare il federalismo fiscale attraverso la condivisione di informazioni e dati. È composta da 32 membri in rappresentanza dello Stato e Regioni. Successivamente, con la legge n. 208/2015 questa viene sostituita dalla Commissione tecnica per i fabbisogni standard (CTSF).

Consiglio dei ministri che provvede a predisporre un DPCM contenente le disposizioni per il calcolo dei fabbisogni e dei relativi costi. Segue a questi passaggi la convocazione della Conferenza Stato-città e autonomie locali e l'invio della proposta, dopo quindici giorni, alle Camere affinché venga espresso un parere dalle commissioni competenti. Solo dopo aver completato tutto questo iter il DPCM contenente la nota metodologica relativamente al calcolo dei fabbisogni e costi standard può essere pubblicato in Gazzetta Ufficiale.

Inizialmente il termine entro il quale dovevano avvenire la revisione, il monitoraggio e la rideterminazione dei fabbisogni era fissato ogni tre anni ai sensi del D. Lgs. n. 216/2010, successivamente modificato ad un anno dall'art. 2 del DPCM del 27 marzo 2015. Un ulteriore cambiamento a questo iter è stato apportato dalla Legge di stabilità per il 2016 (L. n. 208/2015) in quanto si delineano due diversi percorsi di approvazione. Uno corrisponde a quello già spiegato e previsto dal D. Lgs. n. 216/2010 e viene applicato quando si deve ridefinire la metodologia di stima, mentre l'altro segue una via più veloce in quanto salta il passaggio dei pareri delle Commissioni parlamentari e si occupa dell'approvazione degli aggiornamenti delle base dati e dei coefficienti di riparto dei fabbisogni.

Il secondo D. Lgs., ovvero il n. 68/2011, si concentra maggiormente sulla regolamentazione delle Regioni. Infatti, questo prevede la soppressione dei trasferimenti erariali da parte dello Stato e istituisce l'autonomia finanziaria delle Regioni, disciplina le modalità di finanziamento relative al fondo di perequazione per gli enti locali ed infine definisce i costi e fabbisogni standard in ambito sanitario regionale.

Nel medesimo anno SOSE, in collaborazione con il Centro interregionale studi e documentazioni (CINSEDO), inizia a svolgere i compiti affidatigli e coerentemente con quanto previsto dal D. Lgs. n. 68/2011[66] e attua il Progetto Ricognizione dei livelli delle prestazioni garantite dalle Regioni a Statuto Ordinario e dei relativi costi che conclude nel 2017 con la pubblicazione del rapporto finale.

---

[66] Il D. Lgs. 68/2011 introduce l'autonomia finanziaria delle Regioni e Province, determina la definizione dei fabbisogni e costi standard per la sanità ed infine istituisce la Conferenza permanente per il coordinamento della finanza pubblica.
Quest'ultima, composta da membri del governo e degli enti territoriali, si occupa di definire gli obiettivi di finanza pubblica, dei fondi perequativi, raccoglie e verifica dati ed informazioni e funge da collegamento tra lo Stato e gli enti decentrati per favorire l'attuazione del federalismo fiscale.

Parallelamente, SOSE procede alla determinazione di costi e fabbisogni di tutti gli enti decentrati ma a seguito del D.L. n. 52/2012, che ha rivisto i termini finali di tale processo per favorire la spending review li anticipa e, sancisce che debbano questi debbano essere pubblicati entro la fine dell'anno e che entro la fine di aprile 2013 devono essere attuati i decreti relativi ai fabbisogni standard.

Ne consegue che, secondo quanto disciplinato dal D. Lgs. n. 216/2010, nel corso degli anni successivi, dal 2013 al 2015, siano stati emanati tre DPCM contenenti le linee guida per provvedere alla definizione dei fabbisogni e costi standard delle varie funzioni di province e comuni.[67]

Nel 2016, trascorsi tre anni, SOSE rivede ed aggiorna la metodologia per il calcolo dei fabbisogni che viene resa ufficiale nel DPCM del 14 luglio 2016 rubricato *Revisione della metodologia dei fabbisogni standard dei comuni*.

Negli anni successivi, il 2017 e 2018, sono state aggiornate le variabili dei fabbisogni relative alla funzione del trasposto pubblico locale e degli asili nido dei comuni «senza modificare la metodologia di calcolo, che era stata rivista nel 2016»[68].

Per l'anno 2020, invece, con l'aggiornamento della funzione relativa allo smaltimento dei rifiuti (*Aggiornamento a metodologia invariata dei fabbisogni standard dei comuni per il 2020)* è stata modificata anche la modalità di calcolo. Premettendo che il calcolo di tale funzione corrisponde al prodotto tra le tonnellate di rifiuti prodotti (output) e le specifiche variabili per tonnellata, come le caratteristiche territoriali e socio-demografiche, la gestione complessiva degli impianti, dell'organizzazione della raccolta, il valore della differenziata, i cambiamenti apportati dall'ultimo aggiornamento hanno riguardato proprio quest'ultime. Infatti, viene previsto che la stima di tale fabbisogno tenga in considerazione anche le annualità precedenti, modifica la variabile relativa agli impianti analizzandola sia a livello qualitativo che quantitativo, cerca di

---

[67] I DPCM in questione sono: n. 80/2013, n. 240/2014 e n. 132/2015. Il primo disciplina "Funzioni nel campo dello sviluppo economico – servizi del mercato del lavoro" (province) e "Funzioni di polizia locale" (comuni); il secondo riguarda "Funzioni generali di amministrazione, di gestione e di controllo" (province e comuni); il terzo "Funzioni di istruzione pubblica, nel campo della viabilità e dei trasporti, di gestione del territorio e dell'ambiente e nel settore sociale" (comuni).

[68] Commissione parlamentare per l'attuazione del federalismo fiscale (2020), *Audizione del Presidente della Commissione tecnica per i fabbisogni standard in tema di stato di attuazione del federalismo fiscale e alle modalità di finanziamento di comuni e delle province, con particolare riferimento alla ripartizione tra i comuni del Fondo di solidarietà comunale*, disponibile a: https://www.mef.gov.it/ministero/commissioni/ctfs/documenti/Audizione-del-Presidente-della-Commissione-tecnica-fabbisogni-standard_2....pdf

definire in maniera più chiara la relazione tra percentuale di raccolta differenziata e costo standard ed infine riorganizza l'individuazione di gruppi di comuni in base a conformazioni simili.

Per concludere, nel medesimo anno SOSE ha pubblicato un'altra nota, *Aggiornamento e revisione della metodologia dei fabbisogni standard dei comuni per il 2021,* con la quale ha previsto la modifica del modello di stima da funzione di spesa a funzione di spesa aumentata per la funzione della viabilità e territorio e ha rivisto l'individuazione del gruppo di utenza a cui si rivolgono i servizi di questa funzione e di quella relativa ai servizi sociali.

Si può capire, quindi, che i fabbisogni standard sono strettamente legati ai servizi da offrire ed alle risorse finanziarie necessarie per garantirli poiché essi «rappresentano le reali necessità finanziarie di un Ente locale in base alle sue caratteristiche territoriali e agli aspetti socio-demografici della popolazione residente»[69].

Il loro calcolo, dunque, consente di andare a definire la quota e l'ammontare di risorse da elargire tramite perequazione tenendo ovviamente conto delle peculiarità e differenze tipiche dei vari territori. In Italia, questo viene effettuato utilizzando l'approccio econometrico statistico Regression Cost Base Approach (RCA) che individua come punto di partenza del calcolo la spesa storica sostenuta dagli enti per offrire i servizi.

Dapprima, si procede stimando «il modello nel complesso considerando come variabili esplicative tutte le determinanti della spesa che risultano statisticamente significative»[70] così poi si può calcolare il fabbisogno standard che corrisponde al «valore atteso del modello stimato in precedenza ma considerando esclusivamente l'influenza dei fattori che si ritiene opportuno riconoscere sterilizzando gli effetti degli altri»[71]. Ne consegue che gli indicatori standard di ciascun ente siano stimati tenendo in considerazione le variabili più opportune in modo tale da comprendere l'effettiva composizione e variabilità della spesa stessa.

Il Regression Cost Base Approach, per arrivare a definire il fabbisogno standard si serve della funzione di costo e della funzione di spesa. Come già spiegato nel paragrafo relativo ai costi standard, la funzione di costo viene utilizzata se l'output offerto o prestabilito è quantificabile e preciso, in caso contrario si fa ricorso alla funzione di

---

[69] Definizione disponibile a https://opendata.sose.it/fabbisognistandard/
[70] Marchionni E., Pollastri C. e Zanardi A. (2017), *op. cit.*, p. 10.
[71] Marchionni E., Pollastri C. e Zanardi A. (2017), *op. cit.*, p. 11

spesa. Per la maggior parte delle funzioni degli enti si utilizza l'ultima metodologia di calcolo citata perché risulta difficile definire la quantità di bene o servizio.

Il ricorso ai fabbisogni standard è di fondamentale importanza per il superamento della spesa storica perché, come già ribadito, questi consentono di definire e garantire il corretto e necessario finanziamento agli enti decentrati considerando le peculiarità e la conformazione del territorio, le esigenze sociali, economiche e demografiche. Proprio per tali ragioni, la loro implementazione viene ritenuta una *best practice* da attuare e seguire per realizzare concretamente e correttamente le innovazioni previste dalla legge.

2.3.2. La capacità fiscale di un ente

La capacità fiscale, congiuntamente ai fabbisogni standard, è l'altro elemento indispensabile per poter realizzare il progetto di federalismo fiscale previsto dalla normativa italiana.

Secondo quanto previsto dalla Legge Delega n. 42/2009, i fabbisogni relativi ai livelli essenziali delle prestazioni, che sono garantiti su tutto il territorio nazionale, devono essere finanziati integralmente, mentre tutte le altre funzioni spettanti agli enti decentrati vengono supportate tramite la perequazione delle capacità fiscali che viene attuata in base al livello di ricchezza dei territori e che dovrebbe avvicinarsi alle risorse che questi hanno a disposizione.

La perequazione per capacità fiscale viene attuata per cercare di rendere equilibrati i gettiti degli enti locali dato che, senza di essa, potrebbero risultare molto diversi tra loro a causa dei differenti contesti di riferimento e degli sforzi fiscali che questi possono applicare.

Lo scopo è dunque quello di creare eguaglianza su tutto il territorio al fine di garantire le stesse risorse pro-capite per l'erogazione dei servizi, come previsto anche dall'art. 119 della Costituzione. Infatti, i co. 3 e 4, di tale articolo stabiliscono che l'autonomia finanziaria lasciata agli enti decentrati e l'istituzione di un fondo perequativo da destinare ai territori «con minore capacità fiscale per abitante» consentono «di finanziare integralmente le funzioni pubbliche loro attribuite».

I trasferimenti perequativi relativi a questa avvengono in maniera orizzontale, ovvero gli enti che hanno una capacità fiscale positiva e superiore destinano il surplus a quelli che hanno il valore negativo per portarlo ad un livello uguale per entrambi.

Il termine capacità fiscale indica il gettito che un ente può potenzialmente ricavare da un tributo proprio in condizioni di assenza di sforzo fiscale[72]. La metodologia più diffusa per calcolarla è basata sul «metodo statistico *Rapresentative Tax System (RTS),* calcolando l'ammontare delle entrate tributarie che un ente locale potrebbe potenzialmente ottenere, date le basi imponibili e l'aliquota fiscale legale»[73]. Il risultato

---

[72] Lo sforzo fiscale corrisponde all'aumento che viene applicato all'aliquota standard e consente all'ente di ricavare un gettito maggiore.

[73] Sose, IFEL, Mef (2015), *La stima della capacità fiscale dei Comuni delle RSO,* disponibile a https://www.finanze.gov.it/export/sites/finanze/.galleries/Documenti/statistiche/Relazione_capacita_fiscale_integrazioni_stabilita_1_24_03_14.pdf.

ottenuto dal calcolo della base imponibile standard e dell'aliquota fiscale standard[74] corrisponde al gettito standard che spetta all'ente con la perequazione. Ulteriori risorse possono poi essere ricavate dall'aumento applicato da quest'ultimo all' aliquota standard.

Per calcolare la capacità fiscale si deve partire dalle entrate proprie degli enti locali. Tra queste vi sono l'Addizionale Comunale IRPEF, l'IMU (imposta municipale unica), la TASI (tassa per i servizi indivisibili), la TARI (tariffa sui rifiuti) ed altre tasse o imposte che possono essere istituite come la TOSAP (tassa sull'occupazione spazi ed aree pubbliche)[75] e l'imposta di soggiorno[76].

Per le prime tre viene applicato il modello RTS dato che gli elementi necessari per il calcolo, ovvero la base imponibile e l'aliquota fiscale, sono facilmente identificabili. Inoltre, l'aliquota fiscale di queste entrate è stabilita per legge.

Per quanto riguarda la TARI, invece, bisogna fare una precisazione. Questa non dovrebbe comparire tra le entrate che vanno a costituire la base di calcolo della capacità fiscale poiché la normativa vigente stabilisce per la medesima solo il livello massimo dell'aliquota che non deve essere superato, ma non un valore medio standard come per le precedenti. Inoltre, dato che per la funzione relativa alla raccolta dei rifiuti è prevista una totale copertura del costo da parte degli utenti, questa non dovrebbe essere considerata nella perequazione, però essendo conteggiata nei fabbisogni standard, viene tenuta in considerazione per evitare di ottenere dei risultati sovrastimati, probabilità che si presenterebbe se non fosse inclusa.

Infine, si deve valutare il *tax gap*, ovvero la differenza che si riscontra tra il gettito standard ed il gettito effettivamente riscosso dagli enti. Si è riscontrato, infatti, che in taluni casi utilizzare come base di calcolo il gettito riscosso produce un effetto distorsivo se questo risulta essere minore rispetto a quello standard, di conseguenza

---

[74] Con base imponibile e aliquota standard si intendono i valori decisi e definiti dallo stato centrale.

[75] Con la L. n. 160/2019 viene previsto che vengano soppresse la TOSAP o COSAP (Canone occupazione spazi ed aree pubbliche), l'imposta comunale sulla pubblicità e i diritti sulle affissioni a favore dell'introduzione di un cosiddetto canone unico patrimoniale (canone patrimoniale di concessione, autorizzazione o esposizione pubblicitaria) che include il pagamento di tutti i precedenti.

[76] Con il termine imposta ci si riferisce ad un prelievo coattivo applicato a tutti i cittadini a prescindere dalla fruizione del servizio avente lo scopo di finanziare la spesa pubblica; la tassa è il pagamento alla pubblica amministrazione di un corrispettivo per ottenere un bene o servizio richiesto, mentre la tariffa è il prezzo, che corrisponde al costo medio, che un cittadino paga all'ente come corrispettivo per il servizio andando a coprire la totalità dei suoi costi.

l'ente riceve meno risorse perché la capacità fiscale risulta inferiore rispetto a quella che dovrebbe essere. Per ovviare a questo problema, viene quindi aggiunta al calcolo la voce del tax gap per un valore pari al 5% del totale di tale valore al fine di ridurre la possibilità di squilibri derivanti da questa differenza che può essere dovuta da errori di calcolo come da fenomeni di evasione fiscale.

Come verrà illustrato nel prossimo paragrafo, capacità fiscale e fabbisogno standard vengono finanziati tramite il Fondo di solidarietà comunale e nel momento in cui il loro utilizzo sarà «a regime, […] dovrebbe consentire l'allocazione delle risorse pubbliche tra enti locali, tale che i trasferimenti perequativi garantiscano il totale finanziamento delle loro funzioni fondamentali»[77].

[77] SOSE, IFEL, Mef (2015), *op. cit.*, pag. 8.

2.4 Enti locali, capacità fiscale, costi e fabbisogni standard

Enti locali, fabbisogni e costi standard e capacità fiscale sono concetti ormai fortemente legati gli uni agli altri.

Come già trattato in precedenza, il superamento della spesa storica è fondamentale sia per porre le basi per l'attuazione del federalismo fiscale sia per garantire un corretto finanziamento agli enti decentrati al fine di consentire l'adempimento delle funzioni fondamentali, basato su indicatori standard e su trasferimenti equi e proporzionati nel rispetto delle esigenze degli stessi.

Per quanto concerne le funzioni degli enti locali bisogna richiamare l'art. 3 del D. Lgs. n. 216/2010 che definisce sia quelle delle Province che quelle dei Comuni. Quelle relative ai primi enti sono identificate nelle funzioni:

a) generali di amministrazione, gestione e controllo;
b) istruzione pubblica;
c) trasporto;
d) gestione del territorio;
e) tutela dell'ambiente;
f) sviluppo economico relative ai servizi del mercato del lavoro.

È importante sottolineare però che il contenuto normativo dell'art. 3, D. Lgs. n. 216/2010 relativamente alle Province viene modificato dalla cosiddetta Legge Delrio (L. n. 56/2014) che porta ad un cambiamento nell'assetto degli enti decentrati, andando tra l'altro ad istituire nuove città metropolitane. Le province diventano enti di secondo livello ed ai sensi dell'art. 85 L. n. 56/2014[78] viene loro confermato il compito di occuparsi delle funzioni sopra citate.

Eccezione fatta per l'ambito dell'istruzione, gestione del territorio e tutela dell'ambiente (quest'ultimi risultano uniti dalla legge Delrio), in cui non si riscontrano precisazioni che troppo si allontanano dalle precedenti, gli altri presentano delle ulteriori puntualizzazioni. Per un confronto più dettagliato si veda la seguente tabella (Tabella 2) che sintetizza i cambiamenti apportati dalla seconda norma.

[78] Inoltre, ai sensi dell'art. 86 L. n. 56/2014 le province di cui al comma 3 (province con territorio montano e confinanti con Paesi stranieri) si occupano anche delle funzioni dello sviluppo strategico del territorio e servizi in forma associata e curano i rapporti con gli altri enti decentrati.

Tabella 2. Le funzioni provinciali

D. Lgs. n. 216/2010	L. n. 56/2014
1) funzioni generali di amministrazione, gestione e controllo	d) raccolta e l'elaborazione di dati, assistenza tecnico-amministrativa agli Enti locali
2) istruzione pubblica, compresa l'edilizia scolastica	c) programmazione provinciale della rete scolastica nel rispetto della programmazione provinciale; e) gestione dell'edilizia scolastica
3) trasporto	b) pianificazione dei servizi di trasporto in ambito provinciale, autorizzazione e controllo in materia di trasporto privato in coerenza con la programmazione regionale, costruzione e gestione delle strade provinciali e la regolazione della circolazione stradale ad essa inerente
4) gestione del territorio	
5) tutela dell'ambiente	a) pianificazione territoriale provinciale di coordinamento, nonché tutela e valorizzazione dell'ambiente per gli aspetti di competenza
6) sviluppo economico relative ai servizi del mercato del lavoro	f) controllo dei fenomeni discriminatori in ambito occupazionale e promozione delle pari opportunità sul territorio provinciale

Rielaborazione personale

Anche le funzioni fondamentali che spettano ai comuni sono inizialmente identificate nel D. Lgs. n. 216/2010 all'art. 3 ma vengono poi modificate ed ampliate dall'art. 19 del D.L. n. 95/2012, uno dei più noti nel processo di spending review. Il cambiamento apportato dal D.L. non prevede solo delle modifiche nei contenuti ma anche nella quantità delle funzioni individuate, infatti le sei iniziali diventano dieci.

Per maggior chiarezza vengono riassunte nella seguente tabella (Tabella 3).

Tabella 3. Le funzioni dei Comuni

D. Lgs. n. 216/2010	D.L. n. 95/2012
1) Funzioni generali di amministrazione, gestione e controllo […];	a) organizzazione generale dell'amministrazione, gestione finanziaria e contabile e controllo; c) catasto […]; l) tenuta dei registri di stato civile e di popolazione e compiti in materia di servizi anagrafici, […] elettorali e statistici, […];
2) Polizia locale;	i) polizia municipale e polizia amministrativa locale;
3) Istruzione pubblica […] e l'edilizia scolastica;	h) edilizia scolastica, organizzazione e gestione dei servizi scolastici;
4) Viabilità e trasporti;	b) organizzazione dei servizi pubblici di interesse generale di ambito comunale, (compreso il trasporto pubblico locale);
5) Gestione del territorio e dell'ambiente, […];	d) pianificazione urbanistica ed edilizia di ambito comunale […]; f) organizzazione e gestione dei servizi di raccolta […];
6) Settore sociale.	g) progettazione e gestione del sistema locale dei servizi sociali ed erogazione delle relative prestazioni ai cittadini […];
	e) attività, in ambito comunale, di pianificazione di protezione civile e di coordinamento dei primi soccorsi.

Rielaborazione personale

Si può notare che viene aggiunta la funzione relativa alla protezione civile e le due relative alla funzione generale ed alla gestione del territorio vengono ampliate inserendo specifici ed ulteriori ambiti.

In questo paragrafo, come anche nel capitolo successivo, si vuole approfondire la realtà comunale ed in particolare ci si vuole soffermare sulle modalità ed i mezzi con cui vengono identificati e finanziati i loro fabbisogni standard.

Dopo aver definito le loro funzioni fondamentali, si prosegue quindi con il calcolo del rispettivo costo standard che pone la base per andare a definire la quantità di risorse

necessarie da perequare, garantendo così la presenza di tali servizi su tutto il territorio nazionale come previsto dalla Costituzione e dai successivi riferimenti normativi.
Questo compito, come già anticipato, spetta a SOSE S.p.a. ai sensi del D. Lgs. n. 216/2010 che le ha affidato il suddetto incarico. SOSE per poter arrivare ai dati finali segue un processo preciso che comprende la raccolta dei dati, la scelta della funzione di calcolo del fabbisogno, l'efficientamento della spesa e la definizione di modelli con indicatori standard grazie ai quali valutare e monitorare l'andamento dei valori ottenuti. Questo procedimento verrà ampiamente trattato nel capitolo III che si focalizza proprio sul lavoro e sugli strumenti che la società utilizza per adempiere ai suoi compiti.
Nonostante ciò, relativamente al calcolo dei fabbisogni per funzione comunale si è in grado di definire quale modello di stima, tra quello di costo, di spesa e di spesa aumentata, viene utilizzato a seconda delle caratteristiche e degli elementi quantificabili della funzione considerata, come riportato in tabella (Tabella 4).

Tabella 4. Modelli di stima utilizzati per il calcolo dei fabbisogni standard[79]

Modello funzione di spesa	**Modello funzione di costo**	**Modello funzione di spesa aumentata**
Funzioni generali di amministrazione, gestione e controllo	Istruzione pubblica	Trasporto pubblico locale (TPL)
Polizia locale	Smaltimento rifiuti	Viabilità e territorio
	Asili nido	Servizi sociali (esclusi asili nido)

Rielaborazione personale

Questo permette di capire molto intuitivamente quali funzioni godono di un output precisamente quantificabile e quali, invece, non potendo fornire questa informazione necessitano di analizzare le risorse impiegate. Infine, si deve precisare che la funzione di spesa aumentata viene prevista nel 2016 con la Nota metodologica fabbisogno standard *Revisione della metodologia dei fabbisogni standard dei comuni* redatta da

[79] Tabella riassuntiva dei modelli di stima sulla base di quanto previsto dalla Nota metodologica di SOSE relativamente al calcolo dei fabbisogni standard per i comuni 2021 pubblicata il 30 settembre 2020.

SOSE ed approvata dalla CTFS. Essa viene istituita appositamente per calcolare la funzione sia del trasporto pubblico locale che dei servizi sociali, escluso il settore degli asili nido, per cui si erano riscontrati diversi problemi in precedenza. Dunque, aggiunge delle variabili che permettono di rilevare la presenza o meno del servizio ed in base a questo lo si tiene in considerazione nella perequazione, in caso contrario ovviamente non viene conteggiato.

Questi due settori sono nuovamente oggetto di revisione come presentato nell'Audizione del presidente della Commissione tecnica per i fabbisogni standard del 25 giugno 2020 alla Commissione parlamentare per l'attuazione del federalismo fiscale.

Per quanto riguarda la funzione dell'asilo nido i cambiamenti erano già stati previsti ed anticipati nella Nota metodologica fabbisogni standard 2019 *Aggiornamento a metodologia invariata dei fabbisogni standard dei comuni per il 2020* elaborata da SOSE[80]. In questa, come riportato poi nell'audizione della CTFS, si è provveduto ad una normalizzazione del fabbisogno[81], andando a prevedere un livello standard minimo del servizio da garantire. «La determinazione del fabbisogno standard relativo al finanziamento di un livello minimo dei servizi ha richiesto l'introduzione di due modifiche:

1) la previsione di un livello minimo di copertura della popolazione residente in età 0-2 anni;
2) la definizione di un "costo standard minimo del servizio"»[82].

Naturalmente, il livello minimo viene definito tenendo in considerazione la grandezza di un comune in base al numero di abitanti e questo porta ad ottenere cinque indicatori di riferimento. Tale cambiamento ha consentito di ridurre notevolmente, precisamente 3.585 unità in meno[83], il numero degli enti che presentano il valore del fabbisogno relativo agli asili nido pari a 0 e sono solo quelli che non hanno popolazione con età tra 0-2 anni.

Per quanto riguarda il costo standard minimo del servizio si è provveduto a calcolarlo «simulando una fornitura del servizio attraverso l'erogazione di contributi e/o voucher

---

[80] La nota metodologica è del 24 luglio 2019 ed è disponibile a: https://www.mef.gov.it/ministero/commissioni/ctfs/documenti/Nota_metodologica_aggiornamento_fabbisogni_standard_comuni_per_il_2020_x....pdf

[81] In questo caso il calcolo del fabbisogno avviene moltiplicando il numero di utenti per il costo standard.

[82] Commissione parlamentare per l'attuazione del federalismo fiscale (2020), *op. cit*, p. 6.

[83] Dato ricavabile da quanto riportato in Commissione parlamentare per l'attuazione del federalismo fiscale (2020), *ult. op.cit*, p. 6.

per il pagamento di rette per Asili nido»[84]. Dopo aver individuato il valore, si valuta la situazione dell'ente relativa al 2016, anno dell'entrata in vigore della spesa aumentata, e si riallinea il costo a quello previsto con la nuova modalità.

Analogamente anche la funzione di trasporto pubblico locale può presentare in alcuni comuni un valore di fabbisogno pari a zero, valore riconducibile all'assenza del servizio. Ciononostante, se si possono individuare gli elementi caratteristici riconducibili ad una domanda potenziale per il servizio stesso, «il fabbisogno standard è stato riconosciuto a tutti i comuni capoluoghi di provincia e a tutte le città metropolitane, indipendentemente dalla valorizzazione della spesa storica, mantenendo inalterate tutte le altre regole di calcolo del fabbisogno»[85].

Ulteriori variazioni al calcolo dei fabbisogni standard sono state apportate da SOSE nella Nota metodologica *Aggiornamento e revisione della metodologia dei fabbisogni standard dei comuni per il 2021* pubblicata il 30 settembre 2020. In questa nota è stato previsto un cambiamento per l'individuazione del target di utenza a cui sono rivolti i servizi ed alcune variabili sia della funzione dei servizi sociali che quella della viabilità e trasporto.

Per quanto riguarda la funzione dei servizi sociali, esclusi gli asili nido, da un lato si prevede che il gruppo di utenti a cui fare riferimento è l'intera popolazione dell'ente poiché tali servizi sono rivolti all'intera collettività, dall'altro la modifica delle variabili. In particolare, ora la spesa non viene più valutata in base alle caratteristiche regionali ma nel rispetto di quelle provinciali perché più vicine al territorio, quindi più adeguate ad esprimere i livelli di influenza tra questo ed i servizi, e non è più presa a riferimento una sola provincia con i suoi valori come benchmark, bensì viene individuato come nuovo parametro di riferimento un gruppo di province.

Anche per la viabilità viene rivisto il gruppo di utenza, che non è più da considerare come popolazione ma come totalità delle abitazioni e di tutte le strutture immobiliari presenti nel territorio di un dato ente. Inoltre, viene completamente cambiato il modello di stima che passa dalla funzione di spesa a quella di spesa aumentata, permettendo così di tenere in considerazioni variabili che esprimono l'intensità, la presenza del servizio e consentono di andare a valutare anche la variabile del turismo che può incidere su un possibile aumento temporaneo di richiesta dello stesso.

---

[84] Commissione parlamentare per l'attuazione del federalismo fiscale (2020), *op.cit,* p. 6.
[85] Commissione parlamentare per l'attuazione del federalismo fiscale (2020), *op.cit,* p. 7.

Come già anticipato, i fabbisogni e la capacità fiscale vengono erogati agli enti locali tramite un fondo perequativo che in questo caso è il Fondo di solidarietà comunale.
Tale fondo è uno strumento essenziale per poter realizzare il superamento della spesa storica e l'attuazione dei trasferimenti perequativi basati su criteri standardizzati efficienti ed efficaci. Il Fondo di solidarietà comunale è stato istituito con la Legge di stabilità n. 228/2012 ed inizia a trovare applicazione nel 2015.
Inizialmente e fino a quando il fondo non entrerà a completo regime e quindi la spesa storica sarà eliminata, la perequazione avviene in parte secondo il criterio della spesa storica ed in parte dei fabbisogni e capacità fiscale nel rispetto del periodo transitorio.
Il riparto presenta, in un primo momento, una percentuale di spesa storica maggiore rispetto a quella del criterio opposto, per poi diminuire gradualmente fino ad azzerarsi nell'ultimo anno del suddetto periodo transitorio. Secondo la legge di stabilità il primo termine ultimo per la completa realizzazione del Fondo di solidarietà comunale doveva essere il 2021 e le percentuali dovevano seguire l'andamento che viene riportato nella tabella che segue (Tabella 5).

Tabella 5. Percentuali di riparto del Fondo di solidarietà comunale D.L. 228/2012

	Spesa storica	**Fabbisogni e capacità fiscale**
Anno 2015	80%	20%
Anno 2016	70%	30%
Anno 2017	60%	40%
Anno 2018	55%	45%
Anno 2019	40%	60%
Anno 2020	15%	85%
Anno 2021	0%	100%

Rielaborazione personale

Purtroppo, però sia la legge di stabilità per il 2019 che il D.L. n. 124/2019 arrestano il percorso del FSC posticipando il termine ultimo per la sua realizzazione al 2030 e prevedendo che dal 2020 la differenza tra i due criteri sia pari al 5%. La nuova ripartizione sarà quindi così delineata (Tabella 6):

Tabella 6. Percentuale di riparto del Fondo di solidarietà comunale D.L. 124/2019

	Spesa storica	**Fabbisogni e capacità fiscale**
Anno 2019	55%	45%
Anno 2020	50%	40%
Anno 2021	45%	45%
Anno 2022	40%	50%
Anno 2023	35%	55%
Anno 2024	30%	60%
Anno 2025	25%	65%
Anno 2026	20%	70%
Anno 2027	15%	85%
Anno 2028	10%	90%
Anno 2029	5%	95%
Anno 2030	0%	100%

Rielaborazione personale

Dunque, se si rispetta la scansione annua dell'incremento della percentuale di perequazione per fabbisogni e capacità fiscale si riuscirà a finanziare integralmente le funzioni fondamentali degli enti locali con una quota basata su criteri standard entro il 2030.

Questo potrebbe essere messo in discussione da quanto verificatosi nel 2020 a seguito della pandemia globale per Covid-19 che ha portato a gravi squilibri e dissesti economico-finanziari nelle economie di tutto il mondo. Non ci sono ancora sicurezze relative alla fine della pandemia ed ai possibili scenari che si potranno verificare; ciononostante, per rispondere a questo problema, il governo italiano ha emanato il D.L. n. 34/2020, meglio noto come decreto-rilancio, con il quale si impegna, anche a fronte di possibili perdite, a garantire agli enti locali le risorse utili per finanziare le loro funzioni.

Quindi, se tutto il processo previsto non viene ulteriormente rallentato o posticipato ci si può aspettare che tra un decennio gli enti possano veder applicati i principi dalla normativa sull'attuazione del federalismo fiscale, nonché si potrà procedere con una gestione e revisione della spesa pubblica basata su criteri standard efficaci ed efficienti.

Capitolo III Progetto fabbisogni standard SOSE

3.1 La definizione dei fabbisogni standard da parte di SOSE

La Legge Delega n. 42/2009 prevede che siano i decreti legislativi attuativi a disciplinare più concretamente la definizione e le modalità dei fabbisogni e costi standard e tutti gli aspetti ad essi collegati.

Tra questi il D. Lgs. n. 216/2010 all'art. 5 sancisce che il compito di definire le modalità di determinazione ed applicazione, nonché di monitoraggio e revisione[86] di costi e fabbisogni standard spetti a Soluzioni per il Sistema Economico (SOSE S.p.a.).

La società, per adempiere a tale compito, può avvalersi del supporto di IFEL (Istituto per la Finanza e l'Economia Locale), dell'Istat (Istituto nazionale di statistica) e di UPI (Unione delle Province Italiane) per raccogliere ed elaborare i dati che consentono poi di andare a definire i valori standard dei sopra citati indicatori, garantendo così dei punti di riferimento e le quote per la ripartizione delle risorse perequative.

In merito alle metodologie elaborate da SOSE, il D. Lgs. n. 216/2010, art. 5, co. 1, lett. d), impone che queste siano approvate dalla Commissione Tecnica Paritetica per l'Attuazione del Federalismo Fiscale (COPAFF)[87]. La medesima, come anche i Dipartimenti delle finanze e la Ragioneria Generale dello Stato, deve ricevere i risultati ottenuti dagli studi attuati. Infine, ai sensi dell'art. 6, i dati perverranno al Presidente del Consiglio dei ministri che provvede a redigere un DPCM contenente la nota metodologica rilevante per le procedure di definizione ed applicazione dei costi e fabbisogni standard. Dopo essere stato sottoposto alla valutazione della Conferenza Stato-città e autonomie locali, alle Commissioni preposte delle due Camere ed essere trascorsi quindici giorni dalla ricezione da parte di quest'ultime, il DPCM può essere pubblicato in Gazzetta Ufficiale. Successivamente con la Legge di stabilità per il 2016 (L. n. 208/2015) vengono previsti due percorsi per l'approvazione degli aggiornamenti relativi ai fabbisogni standard, di cui uno corrispondente a quello previsto dal D. Lgs. n.

---

[86] La revisione, il monitoraggio e la ridefinizione dei fabbisogni standard venivano effettuati ogni tre anni ai sensi del D. Lgs. n. 216/2010. Tale arco temporale è stato successivamente modificato dall'art. 2 del DPCM 27 marzo 2015 che lo riduce ad un anno, infatti a partire dal 2016 SOSE attua questi controlli con cadenza annuale.

[87] La Commissione Tecnica Paritetica per l'Attuazione del Federalismo Fiscale (COPAFF) è stata soppressa dalla Commissione Tecnica per i Fabbisogni Standard (CTFS), che è stata istituita con la L. n. 208/2015.

216/2010 per la revisione metodologica della stima e uno più breve relativo all'aggiornamento delle base dati e ai coefficienti di riparto.

Ai sensi dell'art. 5, co. 1, lett. c) del sopra citato Decreto, SOSE «può predisporre appositi questionari funzionali a raccogliere i dati contabili e strutturali dei Comuni e delle Province». Successivamente, analizzando i risultati ottenuti, «utilizzando i dati di spesa storica […], considerando una quota di spesa per abitante e tenendo conto della produttività e della diversità della spesa in relazione all'ampiezza demografica, alle caratteristiche territoriali, […], demografiche, sociali e produttive dei predetti diversi enti, al personale impiegato, alla efficienza, all'efficacia e alla qualità dei servizi erogati nonché al grado di soddisfazione degli utenti»[88], definisce l'ammontare di risorse necessarie che spettano e, che quindi devono essere garantite, agli enti decentrati per lo svolgimento delle loro funzioni fondamentali e dei LEP.

Naturalmente, come già trattato nei precedenti capitoli, lo scopo della definizione dei fabbisogni è quello di eliminare progressivamente il criterio della spesa storica per arrivare alla distribuzione delle risorse basata su criteri standard, risolvendo così il problema delle inefficienze e degli sprechi legato al primo metodo. Durante il periodo transitorio il criterio della spesa storica però rimane, anche se considerato in percentuale sempre minore, per garantire un passaggio graduale tra i due sistemi, come previsto dalla normativa, più precisamente da L. n. 228/2012 e D. L. n. 124/2019.

La definizione degli indicatori standard deve rispettare dei punti cardine prestabiliti dall'art. 4, co. 1, del D. Lgs. n. 216/2010. Questi prevedono che si debba seguire la procedura, qui riassunta brevemente, di[89]:

- individuazione delle informazioni e dei dati contabili e strutturali;
- individuazione dei modelli organizzativi dell'ente;
- analisi dei costi;
- definizione di un modello di stima dei fabbisogni;
- definizione di indicatori utili alla valutazione dei risultati.

Ne consegue che SOSE nell'adempiere al compito affidatole, quindi nell' occuparsi di tutti gli aspetti legati alla determinazione ed al calcolo dei fabbisogni, articoli le fasi di studio rispettando questi steps.

---

[88] D. Lgs. n. 216/2010, art. 5, co.1, lett. a).

[89] Schematizzazione e riduzione del contenuto dell'art. 4, co. 1, D. Lgs. n. 216/2010. Per la versione integrale del medesimo si veda il Capitolo II, paragrafo 2.3. "I fabbisogni standard".

Come specificato nella *NOTA ILLUSTRATIVA* di SOSE pubblicata nel 2012, la sua metodologia si basa sui seguenti «**quattro pilastri**:

1) La 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** […].
2) Il calcolo dei **fabbisogni standard** attraverso l'utilizzo di tecniche statistiche ed econometriche riconducibili nell'alveo della metodologia RCA. […] In via sperimentale, la stessa strategia di stima adottata per i fabbisogni standard, è stata usata per calcolare i **livelli quantitativi delle prestazioni,** come richiesto dalla normativa in vigore (D. lgs. 216/2010, art. 4, comma 1, lett. b) ed e)).
3) La messa a punto di una procedura che potrà in prospettiva consentire un **efficientamento della spesa** attraverso l'inserimento di variabili "obiettivo" nella stima del fabbisogno standard, […].
4) La costruzione di vari **modelli di *Business Intelligence***, con lo scopo di fornire agli enti locali un innovativo strumento informativo-gestionale online con il quale monitorare la composizione del proprio fabbisogno e dei livelli quantitativi delle prestazioni, la propria performance in relazione agli indicatori gestionali di adeguatezza e quindi conoscere il proprio posizionamento rispetto agli altri enti […].»[90].

Per quanto riguarda il primo punto, SOSE, con l'aiuto di IFEL per i Comuni e UPI per le Province, si occupa di predisporre dei questionari informatizzati che gli enti decentrati devono compilare ed inviare nuovamente alla società affinché la medesima possa reperire i dati necessari di cui ha bisogno per il calcolo dei fabbisogni.

Si è ricorsi al questionario perché con i soli documenti a disposizione, come ad esempio i Certificati di Conto Consuntivo (CCC)[91], i dati non erano sufficienti o

---

[90] SOSE (2012), *Nota Illustrativa*, 28 giugno 2012, Roma, p. 19, disponibile a https://www.mef.gov.it/ministero/commissioni/copaff/documenti/nota_illustrativa_fabbisogni_standard_28-06-2012.pdf.

[91] I Certificati di Conto Consuntivo erano degli adempimenti collegati alla predisposizione del rendiconto di gestione che attualmente viene inviato alla Banca dati delle amministrazioni pubbliche (BDAP) ai sensi della L. n. 145/2018, art. 1, co. 903, in sostituzione di quanto previsto dall'art. 161 del D. Lgs. 267/2000 (Testo unico sull'ordinamento degli enti locali), ovvero l'invio dei dati al Ministero dell'Interno. Questo adempimento non è più obbligatorio a partire dall'esercizio finanziario 2019, come previsto dall'art. 1, co 902, L. n. 145/2018.

sufficientemente dettagliati per ricavare le informazioni relative ai costi delle varie funzioni di tali enti.

Questo nuovo strumento, a cui è dedicato il successivo paragrafo, viene strutturato in due parti garantendo così la raccolta di dati sia di natura strutturale relativi alle risorse, alla quantità/qualità dei servizi ed alla modalità d'erogazione, che di natura contabile che possono integrare e completare quanto già presente nei Certificati di Conto Consuntivo.

Tutti i risultati ottenuti vengono raccolti in una banca dati, ideata appositamente da SOSE al fine di avere una base informativa per definire i fabbisogni. Inoltre, la ricerca capillare e specifica attuata le consente anche di delineare i modelli organizzativi che gli enti scelgono di adottare per la fornitura e gestione di beni e servizi. Un esempio in questo senso sono le forme associate come le unioni di comuni, i consorzi, le comunità montale o le convenzioni.

Dopo aver collezionato tutte le informazioni necessarie, SOSE procede il suo lavoro andando a concretizzare il secondo pilastro, ovvero quello della definizione del modello di stima dei fabbisogni e, in via sperimentale, dei livelli quantitativi delle prestazioni.

Come già riportato nel paragrafo 2.3 "I fabbisogni standard", in Italia il metodo più adatto ed utilizzato per il calcolo dei fabbisogni è il *Regression Cost Based Approach* (RCA). Nonostante questa sia la migliore metodologia da applicare, è importante e più efficace cercare di riadattarla in base alle caratteristiche dell'output della funzione da analizzare. Infatti, gli output delle funzioni non sono tutti quantificabili e/o immediatamente osservabili, proprio per questo, quindi, si possono differenziare in base a tali peculiarità e classificare rispetto al modello di calcolo che viene loro attribuito.

Dunque, si può fare ricorso ad un RCA puro quando l'output della funzione posta sotto analisi è misurabile e facilmente quantificabile, ovvero quando si utilizza un modello di stima di funzione di costo il cui risultato è il prodotto del costo unitario del bene e/o servizio per una data quantità.

Quando, invece, ci si trova di fronte a delle funzioni con output difficilmente calcolabili o non misurabili bisogna avvalersi della funzione di spesa la quale mette in relazione la domanda del territorio e le risorse impiegate per soddisfare le esigenze emerse ed il prodotto del calcolo sarà pari a quantità per prezzo. Vi è un'ulteriore situazione afferente sempre alla casistica in cui non è possibile definire la quantità dell'output ed è quella che utilizza la funzione di spesa aumentata, la quale tiene in considerazione

anche variabili che consentono di verificare l'intensità del servizio e la presenza dello stesso.

Dopo aver definito la tipologia di RCA più adeguata in base alle caratteristiche dell'output si può procedere con il calcolo vero e proprio. Per determinare il fabbisogno si devono tenere in considerazione due elementi fondamentali dei servizi, ovvero la domanda e l'offerta.

La domanda (g_e) è espressa tramite un'equazione che mette in relazione le variabili che possono influenzarla e caratterizzarla *(Q)*, il reddito medio *(R)* e il costo unitario del servizio *(y)*.

$$g_e = d\,(Q, R, y)$$

L'equazione dell'offerta *(y)* invece analizza e considera «il livello dei fattori esogeni di carico (g_s)[92]; il livello di output endogeno del servizio pubblico (g_e), i prezzi degli input *(p)*; le variabili di contesto relative all'offerta *(A)*[93]»[94].

$$y = s\,(g_s, g_e, p, A)$$

Successivamente si prosegue con la definizione del fabbisogno standard teorico (FST), ovvero il valore che relativamente ad un dato servizio definisce l'ammontare di spesa corrente unitaria ottimale richiesta per poterlo espletare, calcolato tenendo sempre in considerazione le caratteristiche peculiari e le variabili significative di ciascun ente.

Per quanto riguarda le funzioni che prevedono il ricorso alla funzione di costo si può calcolare il FST utilizzando direttamente la seconda equazione, ovvero quella dell'offerta, dato che la quantità di output prodotto si può misurare senza alcuna difficoltà e le sue variabili non sono influenzate da scelte decisionali.

Diversamente, le altre che necessitano della funzione di spesa per determinare il loro FST devono unire l'equazione della domanda con quella dell'offerta, come segue:

$$y = f\,(Q, R, p, A, g_s)$$

---

[92] Si tratta di variabili che incidono sulla quantità del servizio ma che non sono legate alle scelte dell'amministrazione dell'ente.

[93] Si tratta di tutti gli elementi relativi al contesto e territorio che caratterizzano l'ente e che quindi possono influire sulle esigenze, sulla tipologia e quantità di servizi da fornire.

94 SOSE (2012), *op. ult. cit.*, p. 21.

Infine, SOSE si occupa di determinare «per ogni ente *i* un indicatore di fabbisogno relativo, corrispondente al **coefficiente di riparto** FST_CR_i, che rappresenta il risultato finale della procedura prevista per la stima dei fabbisogni standard»[95].

$$FST_CR_i = \frac{N_i x FST_i}{\sum_i (N_i x FST_i)}$$

Ciò indica che per individuare il coefficiente di riparto si devono tenere in considerazione la numerosità *(N)* della popolazione dell'ente (*i)* alla quale è rivolto il servizio analizzato ed il suo fabbisogno standard teorico *(FST)*. Il risultato di questo calcolo corrisponde all'ammontare di risorse che devono essere garantite ad un dato ente per consentirgli di svolgere le sue funzioni fondamentali, nonché quelle previste dalla Costituzione.

SOSE prende a modello lo stesso procedimento implementato per i fabbisogni standard e lo applica anche alla stima dei livelli quantitativi delle prestazioni. In questo caso la funzione utilizzata per il calcolo è quella ridotta della domanda dei servizi locali:

$$g_e = h\ (Q, A, R, p, g_s)$$

Inizialmente questa consente di calcolare i valori relativi ai livelli delle prestazioni che poi permettono di procedere con l'analisi delle differenze che intercorrono tra la «spesa storica e fabbisogno standard e tra output effettivo (storico) e livelli quantitativi delle prestazioni stimati (output standard o teorico)»[96] definendo così dei punti di partenza per la valutazione delle politiche adottate da un ente locale in relazione alle esigenze dello stesso ed al confronto con gli altri.

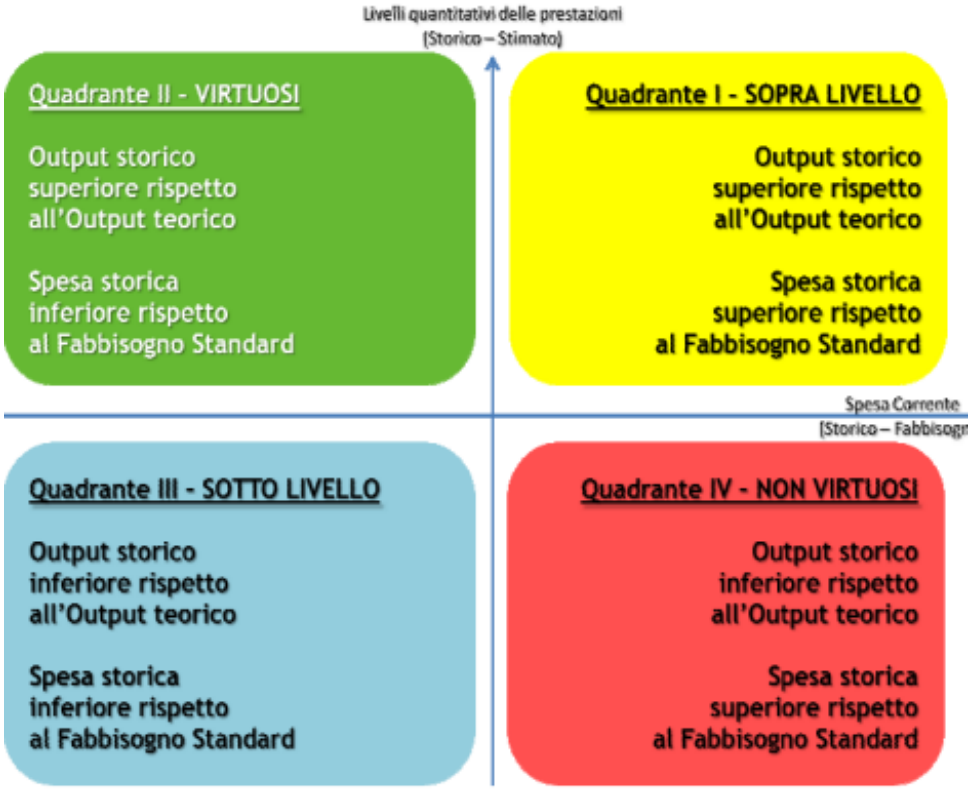
Ne consegue che questi valori fungono da criterio di valutazione applicabile a tutti gli enti e forniscono un'immediata e chiara fotografia del comportamento adottato da questi nella gestione delle risorse e nella fornitura dei servizi.

SOSE, in base ai risultati ottenuti dal confronto fra i livelli quantitativi delle prestazioni e la spesa corrente, ha individuato quattro valori rilevanti e li ha collocati all'interno di una mappa, ciascuno in un quadrante, per mostrare le relazioni che intercorrono fra questi (Figura 2**)**.

---

[95] SOSE (2012), *op. ult. cit.*, p. 22.
[96] SOSE (2012), *op. ult. cit.*, p. 23

Figura 2. Mappa di posizionamento in relazione al differenziale tra Spesa Storica e Fabbisogno standard teorico (asse orizzontale) e tra output storici e Livelli quantitativi delle prestazioni (asse verticale)



Fonte: Nota Illustrativa SOSE

Si può notare che gli enti posizionati nel Quadrante I, "sopra livello", forniscono più servizi rispetto a quelli previsti dall'output teorico, di conseguenza anche il valore della spesa storica supera quello dei fabbisogni standard. La situazione risulta essere in equilibrio perché anche se l'ente spende più del previsto garantisce maggiore offerta. Nel momento in cui entrerà in vigore solo il criterio dei fabbisogni standard, questo o provvederà autonomamente a coprire i costi eccedenti o si riallineerà al valore del fabbisogno. Gli enti del Quadrante II, i "virtuosi", presentano la miglior situazione possibile e sono quelli che vengono presi come modello da imitare (*best practice*). Infatti, questi non solo hanno una presenza di servizi superiore al dato teorico ma riescono anche ad offrirli rispettando i limiti che sono previsti dal fabbisogno standard, cioè il valore della spesa storica risulta essere inferiore rispetto a quello dei fabbisogni.

Osservando gli enti inseriti nei due quadranti mancanti, il III per i "sotto livello" ed il IV per i "non virtuosi", ci si accorge che si è di fronte ad enti che non godono di una buona gestione delle risorse e dei servizi. Infatti, i "sotto livello", pur registrando valori

di spesa storica inferiori a quelli del fabbisogno standard, dato che indica una corretta gestione delle risorse, non soddisfano completamente la domanda potenziale, ciò vuol dire che il livello e la quantità dei servizi offerti non è sufficiente per soddisfare tutte le esigenze emerse. Infine, si trovano gli enti che potrebbero potenzialmente essere inseriti nella "black list" della gestione economico-finanziaria delle risorse, presentando una situazione completamente opposta a quella degli enti "virtuosi". Questo vuol dire che non solo l'offerta dei servizi risulta essere inferiore a quella potenziale ma vengono anche spese molte più risorse rispetto a quelle previste, quindi c'è uno spreco ed una cattiva gestione delle finanze.

Dopo questa valutazione e classificazione degli enti in base ai loro comportamenti, SOSE può procedere con la fase relativa all'efficientamento della spesa come previsto dal terzo pilastro. Questo passaggio è molto importante perché consente alla società di elaborare dei meccanismi premiali che vanno appunto a premiare gli enti "virtuosi", ovvero quelli che forniscono una grande quantità di servizi gestendo efficientemente la relativa spesa, diventando così il modello di riferimento per gli altri.

Per adempiere a questo compito, SOSE ha individuato un nuovo valore di fabbisogno standard chiamato fabbisogno standard obiettivo (FSO), il quale a differenza di quello teorico valorizza alcune variabili in relazione all'obiettivo che si vuole raggiungere. Quindi, il dato del fabbisogno non è messo in relazione al periodo di tempo ma è associato ad un obiettivo da perseguire per il quale le variabili che vengono valorizzate risultano fondamentali e necessarie per realizzarlo.

Questo consente a SOSE di avere dei valori di riferimento con cui valutare se i diversi enti rientrano in quelli che possono essere premiati per aver raggiunto dei valori ottimali ed efficienti o se non rientrano in tale categoria dovendo quindi modificare il loro assetto guardando a chi agisce in maniera più efficiente.

Per quanto concerne il calcolo del FSO, nella funzione di costo è importante osservare che le variabili da valorizzare in quanto obiettivo possono essere sostituite ai valori previsti per il calcolo del FST, ciò vuol dire che i valori di output effettivi (g_e) vengono sostituiti con quelli ottimali legati al raggiungimento di un obiettivo (g^*_e). Questo consente di verificare rispetto ad uno specifico risultato la situazione di ciascun ente definendo così se si tratta di un ente da premiare o meno.

Infine, si deve tenere in considerazione che l'individuazione di questi elementi costituisce «un elemento di flessibilità, in quanto la scelta delle variabili da sterilizzare può essere una questione da rimettere, in molti casi, nelle mani del decisore politico»[97].

SOSE conclude poi il suo percorso relativo ai fabbisogni standard con l'implementazione del quarto pilastro, ovvero quello della costruzione di modelli di Business Intelligence che consentono il monitoraggio e controllo della loro definizione. Naturalmente le fasi precedenti risultano essere propedeutiche e necessarie per poter arrivare a determinare dei valori che possano costituire dei modelli di valutazione della situazione economico-finanziaria e dei risultati raggiunti da parte degli enti locali. In linea con quanto previsto dal punto precedente, i modelli benchmark per il monitoraggio ed il controllo fungono anche da punto di riferimento tra i vari enti dato che possano confrontare il proprio posizionamento con quello degli altri, soprattutto con quelli degli enti più vicini e simili a loro, cercando di prenderne esempio se dovessero dimostrarsi tra quelli rappresentativi della *best practice.*

I modelli di Business Intelligence dovrebbero raccogliere tutte queste informazioni e renderle pubbliche online affinché tutti gli enti possano liberamente accedervi. Più precisamente la piattaforma online di Business Intelligence di SOSE è quella di Opencivitas che risulta essere uno strumento di esplorazione, benchmarking e simulazione dei dati a disposizione dei comuni e province.

[97] SOSE (2012), *op. ult. cit.*, p. 25.

3.2 Il questionario SOSE: evoluzione e struttura

Il questionario elaborato da SOSE e rivolto agli enti locali, quali Comuni, Città metropolitane e Province, è uno strumento fondamentale e necessario per poter raccogliere i dati e poi determinare costi e fabbisogni standard delle funzioni fondamenti e dei livelli essenziali delle prestazioni, garantendo così l'erogazione delle risorse utili per consentire a tali enti di svolgere i loro compiti.

Ai sensi dell'art. 5, co. 1, lett. c), D. Lgs. n. 216/2010 SOSE, in collaborazione con IFEL e UPI, può predisporre dei questionari informatici da inviare agli enti che, dopo averli completati, dovranno farli ritornare alla società.

Questo, come già accennato nel precedente paragrafo, è il primo step che consente il successivo percorso di determinazione del modello di stima e di monitoraggio, nonché valutazione dei fabbisogni standard.

I questionari vengono pubblicati all'interno del sito https://opendata.sose.it a cui gli enti devono accedere per poterli compilare ed inviare direttamente online.

In primo luogo, si presenterà brevemente la storia dei questionari delle Province ed in secondo luogo ci si soffermerà più nel dettaglio in merito a quelli dei Comuni.

I questionari delle Province sono stati pubblicati a partire dal 2011 e quello del medesimo anno aveva l'obiettivo di rilevare i dati dell'annualità 2009 relativamente alle funzioni dei "servizi mercato del lavoro" (FP06U) e "funzioni generali di amministrazione, di gestione e di controllo" (FP01U). L'anno seguente, invece, si occupano di porre sotto analisi i valori dell'annualità 2010 delle rimanenti funzioni, ovvero "istruzione pubblica" (FP02U), "gestione del territorio" (FP04U), "trasporti" (FP03U), "tutela ambientale" (FP05U) e "polizia provinciale" (FP07U).

Nel 2014 viene pubblicato un questionario unico (FP10U) che contiene tutte le funzioni sopracitate relativamente al 2012 ed uno integrativo FP10I, mentre nel 2015 c'è il Questionario Unico per le Province e Città Metropolitane (CP10U) che fa riferimento al 2014. Infine, l'ultimo ad essere stato prodotto è l'FP20U del 2020 rispettivamente ai dati del 2018.

Si veda la seguente tabella riassuntiva con i questionari sopra citati (Tabella 7).

Tabella 7. Questionari Unici Province e Città Metropolitane

	Funzioni analizzate	**Anno di riferimento**
Questionari 2011 per le Province	- servizi mercato del lavoro (FP06U); - generali di amministrazione, di gestione e di controllo (FP01U)	2009
Questionari 2012 per le Province	- istruzione pubblica (FP02U); - gestione del territorio (FP04U); - trasporto pubblico locale (FP03U); - tutela ambientale (FP05U); - polizia provinciale (FP07U)	2010
Questionari 2014 per le Province	- questionario unico per le Province (tutte le funzioni, FP10U); - Integrazione alla base dati informativa relativa alle Province (FP10I)	2012
Questionario unico 2015 per le Province e Città Metropolitane	- tutte le funzioni (CP10U)	2014
Questionario unico 2020 per le Province e Città Metropolitane	- tutte le funzioni (FP20U)	2018

Rielaborazione personale

Anche per quanto concerne i comuni, il primo questionario è stato pubblicato nel 2011 ed era finalizzato allo studio delle funzioni di "Polizia Locale" (FC02U) e "funzioni generali di amministrazione, di gestione e di controllo" composte a sua volta di quattro questionari in base ai settori ricompresi, ovvero tributi e servizi fiscali (FC01A), ufficio tecnico (FC01B), servizi anagrafe e demografici (FC01C) e affari generali (FC01D) rispettivamente al 2009. Nel 2012 invece vengono predisposti i questionari relativi alle funzioni mancanti, ovvero "istruzione pubblica" (FC03U), "settore sociale" (FC06U), "viabilità e trasporti" (FC04U), "gestione del territorio e dell'ambiente" (FC05U) rispettivamente all'anno 2010. Nel 2014 viene poi pubblicato il Questionario unico 2014 per i Comuni, Unioni di Comuni e Comunità Montane (FC10U) che racchiude al suo interno tutte le funzioni precedentemente citate. Questo fa riferimento all'anno 2013 e si articola nelle seguenti 5 parti:

1) Dati strutturali;
2) Dati del personale;
3) Dati dei servizi svolti I (settore economico, tecnico, affari generali escluso il sociale, istruzione esclusi gli asili nido, polizia locale e viabilità e trasporti);
4) Dati dei servizi svolti II (ambito asili nido, sociale, rifiuti e territorio);
5) Dati contabili.

Nel 2016, SOSE invita i suddetti enti locali a compilare il Questionario unico 2016 (FC20U), composto dai moduli dei dati strutturali e di quelli del personale e contabili, che verranno riproposti anche nei successivi, relativamente all'anno 2015 mentre nel 2017 segue il Questionario unico FC30U rispettivamente ai dati del 2016. Nel 2018 viene pubblicato un Questionario (FC31U) rilevante i dati del 2016 per i Comuni, Unioni di Comuni per la Regione Sicilia che non era fino ad allora ricompresa nell'analisi dei fabbisogni poiché Regione a Statuto Speciale. Inoltre, viene anche inviato il Questionario unico FC40U per i Comuni, Unioni di Comuni, Comunità Montane RSO e per i Comuni e Unioni di Comuni della Sicilia relativamente al 2017. Infine, nel 2019 è pubblicato il Questionario FC50U che si focalizza sui dati del 2018.

I cambiamenti che hanno caratterizzato i questionari dei comuni sono riportati nella sottostante tabella riassuntiva (Tabella 8).

Tabella 8. Evoluzione del Questionario unico per i Comuni, Unioni di Comuni e Città Metropolitane.

	Funzioni analizzate	**Anno di riferimento**
Questionari 2011 per i Comuni	- Polizia Locale (FC02U) - amministrazione (FC01A, FC01B, FC01C, FC01D)	2009
Questionari 2012 per i Comuni	- istruzione pubblica (FC03U); - settore sociale (FC06U); - viabilità e trasporti (FC04U); - gestione territorio (FC05U)	2010
Questionario unico 2014 per i Comuni, Unione di Comuni, Comunità Montane	- tutte le funzioni (FC10U)	2013
Questionario unico 2016 per i Comuni, Unione di Comuni, Comunità Montane	- tutte le funzioni (FC20U)	2015

Questionario unico 2017 per i Comuni, Unione di Comuni, Comunità Montane	- tutte le funzioni (FC30U)	2016
Questionario unico 2018 per i Comuni, Unione di Comuni, Comunità Montane delle RSO e per i Comuni e Unioni di Comuni della Sicilia	- tutte le funzioni (FC40U)	2017
Questionario unico 2018 per i Comuni e Unioni di Comuni per la Sicilia	- tutte le funzioni	2016
Questionario unico 2019 per i Comuni, Unione di Comuni, Comunità Montane delle RSO e per i Comuni e Unioni di Comuni della Sicilia	- tutte le funzioni (FC50U)	2018

Rielaborazione personale

Dopo aver presentato la successione nel corso del tempo dei vari questionari e dei relativi cambiamenti che li hanno caratterizzati, ci si vuole ora soffermare sui contenuti presenti nell'ultimo Questionario unico FC50U pubblicato da SOSE, che sarà oggetto anche di un ulteriore approfondimento circa la sua compilazione nel paragrafo successivo.

Tutte le informazioni relative ai contenuti, alla struttura ed alle modalità di compilazione dello stesso sono riportate nelle Istruzioni allegate al questionario.

È molto importante citare il modulo delle istruzioni poiché la premessa generale ripete e precisa che «il questionario è finalizzato all'acquisizione dei dati rilevanti ai fini della determinazione dei fabbisogni standard, […] ha l'obiettivo di cogliere la spesa sostenuta dal comune per lo svolgimento delle funzioni fondamentali e di metterla in relazione con l'elencazione e la quantificazione dei servizi erogati»[98], nonché di ripartirla se il servizio viene svolto in forma associata con altri enti. Inoltre, essa fornisce delle indicazioni di grande utilità per quanto riguarda la ricerca e l'inserimento dei dati,

[98] SOSE (2019), *Istruzioni per la compilazione del questionario per i comuni, unioni di comuni e comunità montane delle regioni a statuto ordinario e per i comuni e unioni di comuni della Sicilia*, p. 3, disponibile a https://opendata.sose.it/fabbisognistandard/allegati/FC50U_PREMESSA_GENERALE.pdf.

soprattutto per quelli di tipo contabile, dato che questi devono poi essere coerenti con quelli contenuti nel Certificato Consuntivo 2018.

Il questionario si compone di due moduli rispettivamente dedicati ai dai strutturali ed ai dati del personale e dati contabili e, a loro volta, sono suddivisi in altrettante parti che sono nominate Quadri. Questi si differenziano gli uni dagli altri perché a ciascuno di essi viene attribuita una lettera che è collegata ad uno specifico ambito di analisi, come si può vedere dalla Figura 3.

Figura 3. Struttura Questionario Unico per i Comuni, Unioni di Comuni e Comunità Metropolitane delle RSO e per i Comuni e Unioni di Comuni della Sicilia

MODULO 1

DATI STRUTTURALI

Quadro A - Elementi specifici dell'Ente Locale e del territorio
Quadro B - Forme di gestione del servizio
Quadro C - Elementi specifici relativi al servizio *di Trasporto Pubblico Locale* e al *servizio smaltimento rifiuti*
Quadro E - Unità locali utilizzate per lo svolgimento delle attività e personale educativo
Quadro F - Dotazioni strumentali
Quadro M - Servizi svolti - *Istruzione pubblica*
Quadro M - Servizi svolti - *Servizi sociali*
Quadro M - Servizi svolti - *Asili nido*
Quadro M - Servizi svolti - *Polizia Locale*
Quadro M - Servizi svolti - *Ufficio Tecnico* e servizi riguardanti la gestione del *Territorio e dell'ambiente*
Quadro M - Servizi svolti - *Viabilità*

MODULO 2

DATI RELATIVI AL PERSONALE E DATI CONTABILI

Quadro D - Personale dell'ente
Quadro T - Spese relative al personale dell'ente
Quadro S - Spese correnti
Quadro X - Entrate e integrazioni contabili
Quadro Z - Sintesi dei dati contabili

Fonte: SOSE

Il **modulo 1** concentra la propria attenzione sui dati strutturali, ovvero su quei dati che si riferiscono agli elementi tipici e peculiari di un determinato ente, del suo territorio, delle modalità di offerta e gestione dei servizi che garantisce nel rispetto delle funzioni fondamentali a cui deve adempiere.

Il *Quadro A – Elementi specifici dell'Ente Locale e del territorio* si sofferma su degli aspetti caratteristici quali la presenza di ZTL, il numero di circoscrizioni e municipi, l'estensione delle piste ciclabili, delle zone pedonali, del verde pubblico, le aree destinate a posteggio auto a pagamento e quelli per i disabili, nonché la presenza e possibili modifiche al Piano di Protezione Civile redatto dal Comune stesso.

Il *Quadro B – Forme di gestione del servizio* è la sezione che si focalizza sulle modalità organizzative e gestionali attraverso le quali vengono offerti uno o più servizi. Questo consente di capire se un ente li fornisce autonomamente o se si avvale di forme di gestione associata come l'Unione di Comuni, consorzi o convenzioni. Nelle domande contenute in questa parte di questionario, l'ente deve specificare se le funzioni indagate vengono svolte da lui stesso, se sono condivise con altri enti ed in questo caso anche il suo ruolo all'interno della forma associata. Questo vuol dire che se è il Comune capofila o meno e completare la totalità delle informazioni o solo una parte di esse in base alla posizione rivestita.

Il *Quadro C – Elementi specifici relativi al servizio di Trasporto Pubblico Locale e al servizio smaltimento rifiuti* raccoglie i dati relativamente alla società che si occupa di tali servizi e di alcune loro caratteristiche. Più precisamente si individuano quattro parti che richiedono informazioni dettagliate riguardo:

1) Soggetto che finanzia il TPL, denominazione e P. Iva della società che gestisce il servizio;
2) Fornitura del servizio (chilometri percorsi nel comune);
3) Denominazione e P. Iva della società che gestisce lo smaltimento rifiuti;
4) La qualità del servizio di smaltimento rifiuti (raccolta e pulizia).

Il *Quadro E – Unità locali utilizzate per lo svolgimento delle attività e personale educativo* è dedicato ad analizzare alcuni aspetti della funzione dell'istruzione pubblica e dei servizi sociali collegati all'educazione. Infatti, una sezione richiede dati di natura strutturale relativamente agli edifici, alle metrature degli stessi ed alla loro dimensione, mentre l'altra si focalizza sia sul numero di educatori e docenti e del personale impiegato all'interno di strutture di supporto afferenti ai servizi sociali, come case per anziani, case di riposo, case-famiglia).

Il *Quadro F – dotazioni strumentali* fa riferimento a tutti gli strumenti che vengono adoperati per espletare le funzioni fondamentali ed i servizi ad esse collegati. Ne consegue che, per esempio, debbano essere ricomprese in questa analisi i veicoli (auto, moto, mezzi marini e speciali come spargisale, spalaneve, ecc…) utilizzati dagli addetti

dell'ente. Solitamente il personale che necessita di usufruire di questi mezzi è quello della Polizia Locale, Protezione Civile, dei servizi generali e degli uffici tecnico e affari generali per compiere spostamenti all'esterno del luogo di lavoro.

Il *Quadro M* è l'ultimo del primo modulo e riguarda i *Servizi svolti*. Questo comprende molte voci al suo interno e per questo viene suddiviso in sei sezioni, ciascuna dedicata ad un settore specifico, come illustrato nelle *Istruzioni per la compilazione* del modulo 1.

1) *Quadro M – Servizi svolti – Istruzione pubblica:* va a completare l'analisi circa la funzione dell'istruzione e, precisamente, chiede i dati relativi alla refezione, al trasporto scolastico, ai servizi per alunni disabili ed altri servizi forniti in tale ambito come ad esempio i centri estivi.
2) *Quadro M – Servizi svolti – Servizi sociali*: vuole conoscere il numero di utenti serviti e le risorse destinate ai soggetti più deboli come i disabili, i poveri, famiglie in difficoltà, anziani ed immigrati.
3) *Quadro M – Servizi svolti – Asili nido*: si richiede di valorizzare le giornate di apertura delle strutture, il numero di bambini che le frequentano, le ore di permanenza per giorno e quanti usufruiscono di aiuti o voucher.
4) *Quadro M – Servizi svolti – Polizia Locale*: l'obiettivo di questa sezione è reperire informazioni circa la quantificazione delle giornate in cui è attivo il servizio ed il risultato dello stesso in termini di numero di verbali, incidenti registrati, arresti, sequestri, denunce, notifiche di reato, rilascio OSAP (occupazione suolo pubblico).
5) *Quadro M – Servizi svolti – Ufficio Tecnico e servizi riguardanti la gestione del Territorio e dell'ambiente:* richiede di quantificare la documentazione amministrativa (gare, progetti, varianti di pianificazione urbanistica, permessi a costruire, sanatorie per abuso edilizio, agibilità, frazionamenti, ecc…), e le attività di gestione del territorio come interventi di pulizia, potatura delle piante, esercitazioni ed interventi della Protezione Civile, canili pubblici ed altro.
6) *Quadro M – Servizi svolti – Viabilità*: si focalizza sui dati di gare, contratti, collaudi, stato dei lavori, soste disabili e ZTL rilasciate, lunghezza delle strade soggette a manutenzione ordinaria e kilowattora dell'illuminazione pubblica.

Il **modulo 2**, invece, pone sotto analisi sia i dati del personale che quelli contabili, ricavabili dagli impegni di spesa corrente.

Il *Quadro D – Personale dell'ente* cerca di fotografare la situazione relativa al personale che presta servizio presso il suddetto ente. Più precisamente si chiede di conteggiare il numero di dipendenti dirigenti e non, particolari contratti di lavoro, il personale in distacco o comando e chi è assunto in convenzione. Successivamente viene chiesto di compilare una tabella in cui si deve specificare il numero di dipendenti impiegati per singola funzione.

Il *Quadro T – Spese relative al personale dell'ente* raccoglie tutti i dati riguardanti il costo del personale al fine di poterne avere una panoramica complessiva. Viene richiesto di riportare le spese relative alle retribuzioni lorde, agli oneri riflessi, agli oneri per nucleo familiare, per i buoni pasto ed altre spese simili, le spese o rimborsi del personale in comando o distacco e le spese di quello in convenzione. Inoltre, in una seconda tabella si può indicare se si sono impegnate somme per la corresponsione di spese accessorie, in questo caso del 2018, nell'esercizio finanziario successivo (2019) a quello di riferimento.

Il *Quadro S – Spese correnti* si focalizza su tutte le spese correnti sostenute dall'ente che devono corrispondere ai valori riportati nel Certificato Consultivo. Più precisamente, come riportato nelle *Istruzioni per la compilazione* del Modulo 2, si articola in:

1. *Spese per interessi e tasse, redditi da capitale, rimborsi e poste correttive delle entrate e delle spese correnti* (corrispondenti ai macroaggregati 2, 7, 8, 9 e 10);
2. *Spese correnti per servizi gestiti in forma diretta o in economia* (macroaggregati 3 e 4);
3. *Spese correnti per servizi gestiti in forma non diretta* (macroaggregati 3 e 4;
4. *Eventuali altre spese correnti per eventi eccezionali, se contabilizzate ai macroaggregati 3 e 4;*
5. *Altre spese da macroaggregati 3 e 4;*
6. *Spese specifiche di alcuni servizi incluse nel totale S16.*

In questa sezione vanno quindi considerate tutte le spese per incarichi professionali e consulenze, di indennità del sindaco e amministratori, compenso del revisore dei conti, per formazione dei dipendenti, per visite mediche degli stessi, spese telefoniche, informatiche, di gestione della tesoreria, abbonamenti e riviste, per la manutenzione del territorio (parchi, illuminazione pubblica) e manutenzione ordinaria delle strade, per l'assicurazione dei mezzi e relativo carburante, spese elettorali, per cedole librarie, servizio mensa, contributi alle scuole, sostegno al reddito per citarne alcune.

Il *Quadro X – Entrate e integrazioni contabili* invita ad inserire le informazioni presenti nelle cinque sezioni di cui è composto relativamente alle entrate correnti. La prima *Entrate specifiche per la copertura di funzioni delegate, necessarie alla determinazione del costo pieno del servizio* comprende quelle ottenute dalle Regioni e/o dalle Province, dal SSN o ASL, dall'agenzia per la mobilità, per lo smaltimento rifiuti e servizio elettorale. La seconda riguarda le *Entrate relative a forme di gestione associata* di alcuni servizi o funzioni. La terza si riferisce alle *rettifiche relative a servizi resi a non residenti o in forma non associata* quindi i contributi erogati ad altri enti o derivanti da contributi ricevuti, mentre la quarta all' *integrazione alle voci di bilancio non rilevate dal Certificato Consuntivo*. L'ultima, invece, riguarda le *Informazioni integrative inerenti valori già dichiarati, ma per i quali si necessita di un dettaglio ulteriore*. In particolare, vanno ricompresi i valori dei crediti non più esigibili, le spese cimiteriali, il costo complessivo dello smaltimento rifiuti secondo quanto previsto dal Piano Economico Finanziario (PEF). Tutta questa parte fa riferimento al *Quadro 9* del Certificato Consuntivo.

Infine, l'ultimo *Quadro Z – Sintesi dei dati contabili* fornisce il risultato finale rispettivamente alla parte contabile, ovvero:

spese del personale[99] + spese di gestione diretta, indiretta o associata

Questo non deve discostarsi dal valore totale indicato nel *Quadro 10* del Certificato Consuntivo.

[99] Il risultato totale delle spese del personale risulta dalle operazioni: spese del personale – spese accessorie del 2018 impegnate nel 2019 + eventuali spese di competenza di anni precedenti.

3.3 Questionario unico per i Comuni 2019: un caso concreto

In questo paragrafo si vuole riportare un caso concreto relativamente alla compilazione di uno dei questionari elaborati da SOSE, in particolare il Questionario unico FC50U per i Comuni, Unioni di Comuni e Comunità Montane delle Regioni a Statuto Ordinario e per i Comuni e Unioni di Comuni della Sicilia (2019) con riferimento all'annualità 2018. Al fine poter spiegare più dettagliatamente la procedura di individuazione e calcolo dei dati, verrà fatto riferimento ad informazioni e valori numerici corrispondenti a quelli inseriti nel suddetto questionario dal Comune di Noventa Padovana[100], comune di 11633 abitanti[101] in provincia di Padova.

Per poter visionare il questionario, bisogna innanzitutto accedere all'area riservata nella pagina web https://opendata.sose.it/fabbisognistandard/questionari, al cui interno vi è una sezione dedicata ai questionari delle annualità precedenti ed una in cui si trova il questionario dell'anno in corso. L'ente, dal momento in cui il questionario è pubblicato on-line da SOSE, ha 60 giorni di tempo per compilarlo ed inviarlo. Successivamente SOSE elabora i fabbisogni in base ai dati dei questionari e delle fonti ufficiali poi questi vengono approvati secondo l'iter citato in precedenza ed insieme alle capacità fiscali entrano nel meccanismo di perequazione grazie al quale gli enti ricevono le risorse.[102]

Si deve precisare che per poter procedere ad una corretta e puntuale compilazione, ci si deve avvalere della collaborazione dei vari uffici dell'ente in quanto specifici dati di attività e/o servizi si possono recuperare soltanto rivolgendosi al settore di competenza.

La compilazione si avvia con il Modulo 1 "Dati strutturali", relativo a tutte le informazioni specifiche e di carattere tecnico del territorio. La maggior parte dei dati richiesti si riesce a reperire facilmente, il procedimento di calcolo è semplice e spesso è possibile che i valori non subiscano variazioni rispetto a quelli dell'anno precedente.

---

[100] In questa dissertazione il questionario compilato dal Comune di Noventa Padovana ha il solo scopo di fornire esempi concreti e pratici della compilazione. Si fa riferimento proprio a questo perché principale attività del tirocinio curricolare svolto dalla scrivente.

[101] Abitanti al 31.12.2020

[102] Il questionario FC50U è stato pubblicato agli inizi di marzo 2020 e l'invio del questionario compilato doveva avvenire entro maggio. A causa dell'emergenza Covid-19, il 19/03/2020 SOSE ha comunicato che con il Decreto *Cura Italia* (D. L. n. 18/2020) i giorni sono stati triplicati, quindi spostato il termine ultimo per la consegna a settembre. Questa è stata nuovamente posticipata al 31 dicembre per consentire agli enti locali di avere più tempo e terminare il questionario. Il conseguente ritardo e rallentamento nella raccolta dei dati è giustificato però dalla drammatica situazione che questi si sono trovati ad affrontare a causa della pandemia.

Questo succede perché si tratta di dati appartenenti a campi d'indagine difficilmente variabili o il cui ammontare è definito da specifici standard.

Nel *Quadro A*, del modulo citato, si osserva una situazione di questo tipo poiché vengono richieste le informazioni relative a: circoscrizioni, municipalità, impianti semaforici, lunghezza delle piste ciclabili, posteggi a pagamento e per disabili, orari di apertura al pubblico degli uffici; variabili che, se non hanno subito dei cambiamenti nel corso dell'anno, è normale che rimangano stabili. A titolo di esempio, nella tabella che segue, si confrontano alcuni dati[103] relativi al questionario FC40U (annualità 2017) e FC50U (annualità 2018) del medesimo ente che, come si può evincere per i motivi sopra citati, risultano essere uguali.

Tabella 9. Quadro A Questionario Unico per i Comuni

Servizi	**FC40U**	**FC50U**
A01 – circoscrizioni, municipi, municipalità	0	0
A02 – impianti semaforici	2	2
A09 – piste ciclabili	20,00 km lineari	20,00 km lineari
A10 – stalli per sosta a pagamento	0	0
A11 – stalli per sosta disabili	35	35
A13 – punti luce mantenuti	2500	2500
A18 – apertura al pubblico ufficio tributi	12 ore	12 ore
A19 – apertura al pubblico ufficio tecnico	12 ore	12 ore
A20 – apertura al pubblico servizi sociali	12 ore	12 ore

Rielaborazione personale

Il *Quadro B*, invece, si focalizza sulle modalità di gestione dei servizi da parte dell'ente compilatore. La sezione presenta delle tabelle suddivise per funzione, all'interno delle quali sono riportate le voci delle varie attività per cui si deve indicare se vengono svolte o meno. Si troverà quindi questa disposizione:

1) *Funzioni generali di amministrazione, di gestione e di controllo*

   B01: servizi di gestione delle entrate tributarie e fiscali

   B02: servizi di ufficio tecnico, urbanistica, edilizia privata e catasto

   B03: servizi di anagrafe, stato civile, elettorale, leva e servizio statistico

[103] Il Quadro A si compone di 21 quesiti. Nella tabella ne vengono riportati solo alcuni, quelli ritenuti più significativi per far vedere come il dato rimanga invariato nelle due annualità.

B04: altri servizi generali

2) *Funzioni di Polizia Locale*

3) *Funzioni di istruzione pubblica*

B06: scuola d'infanzia

B07: altri ordini di scuola (Primaria e Secondaria di 1° e 2° grado)

B08: trasporto

B09: refezione

B10: assistenza/trasporto disabili

B11: altri servizi delle funzioni di istruzione pubblica

4) *Funzioni di asilo nido*

5) *Funzioni nel settore sociale (ad esclusione degli asili nido)*

B13: servizi del settore sociale ad esclusione degli asili nido e del servizio necroscopico

B14: servizio necroscopico

6) *Funzioni nel campo della viabilità e dei trasporti*

B15: trasporto pubblico locale e servizi connessi

B16: servizi di viabilità, circolazione stradale e illuminazione pubblica

7) *Funzioni riguardanti la gestione del territorio e dell'ambiente*

B17: servizio smaltimento rifiuti

B18: gestione del territorio, parchi e servizi per la tutela ambientale del verde

B19: servizio di Protezione Civile

Ciascuna sezione dovrà essere compilata solo se l'ente è titolare dello svolgimento del servizio. Nello specifico caso riportato, il Comune ne gestisce la maggior parte per cui è stata riportata la voce "sì" accanto a quelli erogati; fanno eccezione la scuola dell'infanzia (B06), altri ordini di scuola (primaria e secondaria di 1° e 2° grado) (B07), servizio necroscopico (B14) e trasporto pubblico locale (B15) in cui compare la voce "no" poiché non sono gestiti né direttamente né indirettamente dall'ente stesso. Se un ente dovesse svolgere le funzioni sopra elencate in maniera collettiva con altri enti, è tenuto a compilare la restante parte delle tabelle in cui, in base alla tipologia di forma associata, deve indicare le ulteriori informazioni richieste nella colonna che lo interessa (figura 4).

Figura 4. Quadro B - Forme associate di gestione.

Unione di comuni o Comunità Montana		Consorzio	Convenzione intercomunale e altre forme di gestione associata	
Nome	Elenco Comuni che ricevono il servizio	Codice fiscale/Partita IVA del consorzio	Comune capofila della forma associativa prevalente	Elenco Comuni che ricevono il servizio dalla forma associativa prevalente

Fonte: questionario SOSE FC50U

Il *Quadro C* si occupa di raccogliere le informazioni relative alla gestione sia del trasporto pubblico locale che dello smaltimento rifiuti. Per il primo servizio è richiesto di specificare il soggetto che lo finanzia, la sua P. Iva e le caratteristiche della copertura in termini di chilometri. Nel caso preso ad esempio non è stata completata la parte inerente al servizio di TPL perché questo non è né fornito direttamente dal Comune né indirettamente affidato ad una società terza. Al contrario, invece, è stato completato il prospetto inerente allo smaltimento dei rifiuti. Infatti, è stato inserito il nome della società a cui è stata affidata la gestione del servizio, la sua P. Iva ed i valori registrati circa la frequenza media annua effettiva delle attività di:

- C12 – raccolta frazione umida
- C13 – spazzamento manuale
- C14 – spazzamento meccanico.

I primi due dati sono stati reperiti facilmente perché sono uguali a quelli inseriti nel questionario FC40U. Quindi sono stati semplicemente riconfermati dal settore ambiente, dato che le modalità di fornitura non sono state modificate rispetto all'annualità 2017.

Anche il *Quadro E* riporta valori invariati se confrontati con quelli dello scorso anno. Si riporta una parte della sezione per mostrarne la struttura (Figura 5).

Figura 5. Quadro E – Unità locali utilizzate per lo svolgimento delle attività e personale docente

Funzioni di istruzione pubblica

Edifici scolastici	Scuole comunali		Scuole statali	
	Scuola dell'infanzia	Altri ordini di scuola (primaria e secondaria di 1° e 2° grado)	Scuola dell'infanzia	Altri ordini di scuola (primaria e secondaria di 1° e 2° grado)
	Mq	Mq	Mq	Mq
E01 - Superficie interna complessiva	0	0	1632	7917
E02 - di cui per palestre	0	0	0	2229
E03 - di cui per mense	0	0	0	430
E04 - di cui per cucine	0	0	0	43
E05 - Superficie per spazi esterni organizzati	0	0	1000	12104

Asili nido

	Da parte del comune		Da parte della forma associata			
	Gestione diretta	Gestione indiretta (esternalizzazione)	Gestione diretta		Gestione indiretta (esternalizzazione)	
	Numero	Numero	Numero	di cui afferenti al comune capofila	Numero	di cui afferenti al comune capofila
E06 - Unità locali	0	1	0	0	0	0
E07 - Superficie interna complessiva (mq)	0	225	0	0	0	0
E08 - di cui destinata a cucine per la produzione pasti (mq)	0	30	0	0	0	0
E09 - Superficie per spazi esterni organizzati (mq)	0	300	0	0	0	0
E10 - Posti disponibili	0	29	0	0	0	0
E11 - Educatori	0,00	3,00	0,00	0,00	0,00	0,00

Fonte: questionario SOSE FC50U

Come si può notare la prima tabella è stata completata solo per la metà relativa alle scuole statali poiché all'interno del territorio non vi sono scuole comunali. Trattandosi di informazioni tecniche sulle dimensioni delle strutture, ne consegue che i valori non siano cambiati visto che non sono stati effettuati interventi di ampliamento o riduzione dell'estensione delle stesse.

Nella sezione "Asilo nido", invece, le voci riguardano esclusivamente la dimensione comunale e chiedono di indicare i dati in base alla forma di gestione dei vari servizi. Anche in questo caso, per gli aspetti che rilevano, i valori inseriti non hanno subito variazioni. Interessante, in tale sezione, è la voce E11- Educatori il cui conteggio dipende da uno standard imposto per legge, infatti viene calcolato che ci debba essere mediamente 1 educatore ogni 8 bambini[104]. Quindi dal numero di iscritti si può facilmente ricavare anche quello relativo agli insegnanti richiesti e/o se si conosce tale stima si può capire indicativamente quanti utenti frequentano la struttura. Nella stessa sezione vengono ricompresi anche i settori della scuola dell'infanzia (E12), altri ordini di scuola (E13) e altri servizi nel settore sociale (E16, E17), ad esempio case-famiglia, case per anziani, da compilare solo se di competenza comunale, realtà non presente nel

[104] Considerando le età dei bambini presenti, ovvero 12-24 e 24-36 mesi, il rapporto educatori-bambini risulta essere 1 ogni 8.

Comune di Noventa Padovana. Si deve sottolineare che nelle ultime voci in cui viene richiesto il numero dei lavoratori bisogna prestare attenzione alla tipologia di contratto in essere perché in taluni casi si deve riportare il valore normalizzato. Ne consegue che se i dipendenti lavorano a tempo pieno vengono considerati come unità piena (ad esempio 1 lavoratore a tempo pieno corrisponde ad 1 unità) mentre se è a part-time si deve calcolare il valore normalizzato sulle ore totali (ad esempio 1 lavoratore a tempo part-time al 50% corrisponde a 1x18/36 = 0,5).

Il *Quadro F* pone sotto analisi le dotazioni strumentali utilizzate dall'ente per espletare le funzioni assegnategli. Dunque, viene richiesto di quantificare il numero di mezzi, quali auto, moto, veicoli marini, speciali, e postazioni informatizzate che si hanno a disposizione e di indicare per quale funzione vengono impiegati.

Nel caso del Comune di Noventa Padovana l'ammontare di mezzi totali e per singola funzione a disposizione per l'annualità 2018 è il medesimo dell'annualità 2017; l'unica modifica apportata riguarda una riclassificazione di un dato nella funzione F07 della Protezione Civile, come si può notare dalla Tabella 10**.** Si precisa che vengono riportate solo le voci in cui è stato inserito un valore numerico, quindi sia la colonna dei Ciclomotori e motocicli che degli strumenti informatici sono escluse poiché non si è registrata la presenza di alcun dato per tali voci.

Tabella 10. Confronto Quadro F questionario FC40U e FC50U.

	Autoveicoli di servizio		**Altri veicoli e natanti di servizio**		**Mezzi speciali**	
	FC40U	FC50U	FC40U	FC50U	FC40U	FC50U
F01 - Amministrazione, gestione e controllo	2,00	2,00	0,00	0,00	0,00	0,00
F02 - Polizia Locale	2,00	2,00	0,00	0,00	0,00	0,00
F03 - Istruzione Pubblica	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
F04 - Settore Sociale	1,00	1,00	0,00	0,00	0,00	0,00
F05 - Viabilità, circolazione stradale, illuminazione pubblica	4,00	4,00	0,00	0,00	0,00	0,00
F06 – Territorio, tutela	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00

ambientale del verde						
F07 – Protezione Civile	5,00	5,00	2,00	**1,00**	**0,00**	**1,00**

Rielaborazione personale

Nell'ultimo questionario si è deciso di scindere il numero di "altri veicoli e natanti di servizio" della Protezione Civile. I due mezzi a cui si fa riferimento sono un motore marino ed un autoveicolo speciale (autocarro con pala spazzaneve nella parte anteriore e spargisale nella parte posteriore) che probabilmente è stato classificato come altro veicolo da chi aveva compilato il questionario FC40U. A giudizio di chi ha inserito i dati nel FC50U i due mezzi andrebbero distinti e riportati 1 come mezzo natante quale effettivamente è, dato che si tratta di un gommone, e l'altro autoveicolo come 1 mezzo speciale, dato che viene utilizzato in funzione di spargisale e spazzaneve, rimanendo così fedeli a quanto riportato nelle Istruzioni in cui viene precisato che tra i mezzi speciali rientrano anche i due sopra citati.

Si prosegue poi con le varie sezioni del *Quadro M- servizi svolti.* La prima ad essere affrontata è quella relativa all'Istruzione pubblica in cui viene richiesto l'ammontare di alcuni specifici servizi offerti. Prima di procedere con la compilazione dei dati, bisogna ricordare che:

- le sezioni primavera sono ricomprese nella scuola materna;
- le spese devono coincidere con quelle del Quadro 10 del Certificato Consuntivo 2018;
- i dati devono riferirsi agli anni solari e non scolastici;
- nel caso il dato fosse complessivo solo per anno scolastico lo si deve ricalcolare rispettando i pesi assegnati di 2/3 per l'A.S. 2017/2018 e 1/3 per il 2018/2019.

Anche in questo caso viene chiesto di inserire le informazioni indicando se la fornitura del servizio fa capo all'ente compilatore o se è gestita in forma associata. Innanzitutto, viene chiesto di indicare il numero dei pasti forniti alla scuola dell'infanzia (M01) e agli altri ordini di scuola primaria e secondaria di 1° e 2° grado (M02). Per ottenere il dato finale si è seguito questo procedimento: innanzitutto l'ufficio istruzione pubblica ha riferito il dato dei pasti per mese usufruiti rispettivamente da alunni ed insegnanti delle scuole dell'infanzia ed elementare aggiornato all'anno solare 2018, se ne sono ricavati due totali, ovvero uno per i bambini e uno per le maestre, poi si sono sommati ottenendo il dato che è stato inserito in M01, quantificato in 13181, e in M02, pari a 51249. Successivamente, si deve quantificare il numero di utenti trasportati, sempre suddivisi in

scuola dell'infanzia (M03) ed altri ordini di scuola (M04). Avvalendosi nuovamente dell'aiuto del sopra citato ufficio si sono ricavati i dati utili per il calcolo anche se in questo caso essi si riferiscono all'anno scolastico. Ne consegue che si deve procedere alla normalizzazione degli stessi, come riportato nelle Istruzioni:

- Scuola dell'infanzia:
  - A.S. 2017/2018: 2/3*34 = 22,7
  - A.S. 2018/2019: 1/3*22 = 7,33
  - Totale: 22,67 + 7,33 = 30
- Scuola primaria e secondaria di 1° e 2° grado:
  - A.S. 2017/2018: 2/3*289 = 192,67
  - A.S. 2018/2019: 1/3*329 = 109,67
  - Totale: 192,67 + 109,67 = 302,34

Naturalmente tali valori difficilmente risultano essere uguali a quelli dell'anno precedente perché dipendono dal variare di iscrizioni e di bambini frequentanti le scuole. Infatti, se si confrontano i suddetti dati con quelli del questionario precedente si nota un lieve incremento dell'utenza.

La restante parte riguarda la disabilità, in particolare viene richiesto di indicare il numero di utenti disabili che frequentano le scuole e quanti di questi usufruiscono del servizio di trasporto. In tal senso non si sono notate divergenze con i valori inseriti nell'annualità 2017, infatti alla scuola materna se ne registrano 7 di cui 2 che favoriscono anche del servizio trasporto, mentre per le altre scuole rimangono stabili a 16 di cui 6 anche con il trasporto. L'ultimo punto, invece, si focalizza sul numero di utenti dei centri estivi. In merito a quest'ultima voce, nel questionario FC50U si è riportato un valore pari a 0, perché la gestione dello stesso era affidata a delle associazioni che non hanno stipulato alcun tipo di accordo circa l'organizzazione di tali attività con il Comune; questo ha solamente messo a disposizione delle associazioni dei luoghi di sua proprietà che erano stati richiesti per svolgere il servizio. Considerando che l'ente non ha partecipato in alcun modo alla gestione dei centri estivi si è deciso di indicare con 0 il numero di utenti. La decisione ha comunque lasciato qualche perplessità perché non chiaro se il dato pari a 0 debba essere inserito qualora il servizio non venisse proprio offerto o se anche nel caso sopra citato, quindi di permesso di utilizzo degli spazi comunali, si debba considerare il servizio non fornito dato che la gestione è affidata ad associazioni non incaricate a svolgere tale servizio dal comune.

Il *Quadro M* continua con la sezione riservata ai *Servizi sociali* che risulta essere particolarmente ricca di informazioni anche se non sempre di immediata individuazione. Anche in questo caso viene richiesto di indicare se le attività in questione vengono gestite dall'ente o da una forma associata. La sezione identifica tre macroaree quali "Interventi e servizi", "Strutture" e "Contributi economici" che a loro volta si suddividono nel target di utenza a cui sono rivolti i servizi, ovvero:

- Famiglie e minori;
- Disabili;
- Dipendenze, salute mentale;
- Anziani;
- Immigrati e nomadi;
- Povertà, disagio adulti e senza dimora;
- Multiutenza.

Per ciascuna di queste, afferenti alle prime due macroaree, vengono richieste informazioni circa il numero di utenti serviti, il totale annuo e la media annua delle ore di assistenza, tutti dati che sono messi a disposizione dall'ufficio servizi sociali. Inoltre, si devono anche indicare dei dati contabili, che in linea con il principio generale già espresso, devono coincidere con i valori riportati dal Certificato Consuntivo. In particolare, per gli "Interventi e servizi" viene chiesto di riportare al rigo M31 l'ammontare della spesa impegnata al netto di compartecipazioni o trasferimenti, separando il dato della multiutenza alla riga successiva. Alla voce M33 viene indicato il valore complessivo delle compartecipazioni da parte degli utenti, quindi possibili rette pagate, mentre a M34 il totale delle compartecipazioni ricevute dal SSN. Le medesime informazioni sono richieste per le "Strutture" ai righi M62, M63, M64. Per l'area dei "Contributi economici" si indica, invece, il numero di utenti che riceve aiuti sottoforma di contributi o voucher mentre al rigo M42 l'ammontare della spesa impegnata per tali forme di sostegno. Bisogna prestare attenzione però che in questo valore rientrano anche i contributi elargiti ad altre strutture affinché garantiscano ulteriori forme di aiuto, come sconti sulle tariffe o rette. Un esempio è quello dei finanziamenti che possono essere elargiti ad una casa di riposo per consentire la copertura della retta di anziani che non possono permetterselo. I dati contabili si possono ricavare consultando il bilancio economico-finanziario o recuperare dal già citato Quadro 10.

Segue a questa, la sezione degli *Asili nido* in cui viene precisamente richiesto di fornire il numero di giornate medie annue di apertura di asili a tempo pieno (M66) e parziale[105] (M67), la media di ore di permanenza giornaliera e il numero di utenti (M68), distinguendo quelli lattanti (M69) e quelli che usufruiscono della mensa (M70). I dati vengono comunicati dall'ufficio istruzione pubblica e come ci si può immaginare, almeno per il numero di bambini ed in parte anche per le giornate medie d'apertura, variano di anno in anno. Nel caso in questione la gestione del servizio anche se in capo al comune è esternalizzata e si riferisce solo ad un asilo nido a tempo pieno con permanenza media di otto ore al giorno. Il numero di utenti è diminuito di 4 unità (18) rispetto all'annualità 2017 (22), caratterizzato per la presenza di alcun lattante e di tutti fruitori della mensa. Altra informazione richiesta è quella relativa alla presenza di bambini che beneficiano di voucher o contributi, realtà non presente in tale contesto.

Si prosegue poi con il *Quadro M – Servizi svolti – Polizia Locale* i cui dati sono forniti dalla Polizia Locale, che devono essere necessariamente richiesti perché sono sicuramente soggetti a variazioni. Si riporta una tabella (Tabella 11) in cui si confrontano alcune voci del questionario FC40U e FC50U relativamente alla sezione.

Tabella 11. Quadro M – Servizi svolti – Polizia Locale confronto FC40U e FC50U

	FC40U	**FC50U**
M77- Personale che svolge servizio armato	**6%**	**100%**
M78- Totale annuo ore di servizio esterno	3120	3084
M79- Sanzioni elevate per violazioni Codice della Strada NON rilevate con mezzi strumentali	619	535
M83- Fermi e sequestri amministrativi	33	22
M87- Comunicazioni notizie di reato	7	0
M91- Informazioni e investigazioni per attività comunali o di altri enti	424	1008

Rielaborazione personale

Il dato alla voce M77 è riportato in grassetto per far notare come ci sia un'enorme differenza nella percentuale registrata. Questo è accaduto perché nel questionario FC40U non ci si era accorti che il dato non veniva richiesto in termini di numero di

[105] Aperto non più di cinque ore al giorno.

agenti armati bensì in percentuale. Infatti, nel questionario FC50U si è riportata la percentuale del 100% che corrisponde alla totalità degli agenti armati (6). In generale, si può notare come alcune voci variano di poco ed altre di molto anche se ovviamente la loro differenza dipende da fattori esterni ed è perciò imprevedibile stabilire se l'andamento di determinati fenomeni, quindi voci, rimarrà stabile o se subirà notevoli cambiamenti. Sicuramente, questi possono essere interpretati e permettono all'osservatore di immaginare o ipotizzare qual è la situazione circa la manifestazione di determinati eventi nel territorio preso in analisi, ad esempio il numero di reati, di sequestri o di arresti consentono di capire quale può essere il senso di sicurezza percepito all'interno di questo.

Per completare il *Quadro M – Servizi svolti – Ufficio tecnico e servizi riguardanti la gestione del territorio e dell'ambiente* ci si è serviti della collaborazione e delle informazioni fornite dall'ufficio tecnico lavori pubblici ed edilizia privata.

Questa parte si suddivide in due sezioni, la prima si focalizza su una molteplicità di attività svolta da tali uffici distinguendo comunque i "servizi di ufficio tecnico, urbanistica, edilizia privata e catasto" e le "funzioni riguardanti la gestione del territorio e dell'ambiente" mentre la seconda si concentra sullo smaltimento dei rifiuti.

Le prime informazioni richieste sono relative ad attività che potrebbero essere loro affidate, come la predisposizione di affidamenti diretti (M95), gare (M96), progetti (M97), adozioni strumenti e varianti di pianificazione urbanistica generali, parziali e attutativi (M100). Si riportano gli ultimi dati a disposizione per un interessante confronto (Tabella 12).

Tabella 12. Quadro M – Servizi svolti confronto questionari FC40U e FC50U funzioni dalla M95 alla M101

	Servizi di ufficio tecnico, urbanistica, edilizia privata e catasto		Funzioni riguardanti la gestione del territorio e dell'ambiente	
	FC40U	**FC50U**	**FC40U**	**FC50U**
M95-Affidamenti diretti	0	107	0	3
M96-Gare	0	2	0	0
M97-Progetti	0	5	0	0
M98-Piani di	0	0	0	0

bonifica e piani attuativi verificati per opere a scomputo				
M99-Adozioni strumenti e varianti di pianificazione urbanistica generali, parziali e attuativi	0	0	0	0
M100-Approvazioni strumenti e varianti di pianificazione urbanistica generali, parziali e attuativi	0	3	0	0
M101-Concessioni demaniali marittime gestite	0	0	0	0

Rielaborazione personale

È evidente che risulta esserci un'enorme differenza fra i dati del 2017 e quelli del 2018 perché si nota chiaramente che nel questionario FC40U non è stata valorizzata alcuna voce. Non si è stati in grado di capire il perché di questa mancanza ma con i dati del FC50U si può comprendere che in realtà queste attività vengono svolte e possono essere presenti in entrambi i settori. Indubbiamente non sono stati registrati né i dati relativi alle concessioni demaniali dato che non ce ne sono né quelli di adozione delle nuove varianti di pianificazione urbanistica, situazione assolutamente plausibile poiché sono processi non di ordinaria amministrazione. Gli affidamenti diretti sono molti di più rispetto alle gare ed ai progetti perché atti e procedimenti amministrativi più ordinari e semplici. Nel rigo M97, voce progetti, bisogna anche considerare che se un progetto è stato sottoposto a rivalutazioni ed ha percorso la stessa fase più volte, deve essere contato una sola volta. Queste informazioni sono state confermate dagli uffici competenti ma sono state facilmente reperibili anche tramite il protocollo dell'ente. Infatti, consultando il protocollo, è stato sufficiente scegliere il tipo di atto di cui si aveva bisogno, si è ottenuto il totale dei documenti ricercati.

Si prosegue con la sezione dedicata ai servizi dell'ufficio tecnico, urbanistica, edilizia privata e catasto, di cui vengono richiesti i dati delle istruttorie come SCIA, condoni, ecc. (M102), permessi a costruire (M103), sanatorie concesse per abuso edilizio

(M106), certificazioni di agibilità (M107), frazionamenti (M110) ed altri che, in questo caso, devono essere forniti dall'ufficio competente perché sono informazioni specifiche. Naturalmente, i valori delle varie voci varia da annualità ad annualità, non si tratta di valori standard. Altrettanto si può dire per le funzioni riguardanti la gestione del territorio e dell'ambiente in cui si chiede di precisare il numero di interventi di pulizia di fiumi, argini, ecc. (M111), ordinanze ambientali (M112), esposti trattati (M114), pareri di compatibilità ambientale (M114), erogazioni di certificazioni ambientali dell'Ente (M118) e interventi (M119) ed esercitazioni di Protezione Civile (M120).

La seconda sezione riguarda lo smaltimento dei rifiuti ed in particolare si devono inserire le tonnellate annue di rifiuti totali (M122) suddivisi in rifiuti urbani (M123) e di raccolta differenziata (M124). Il dato preciso viene fornito dall'ufficio competente che ne è in possesso a seguito della comunicazione ricevuta dal rapporto inviatogli dalla società che si occupa di gestire tale servizio. Ne consegue che esso deve essere recuperato annualmente perché è un dato che subisce variazioni in base a quanti rifiuti sono stati prodotti e dal numero di utenti che usufruiscono del servizio smaltimento. Segue una parte relativa all'indagine sulle modalità di raccolta, per esempio raccolta domiciliare (M125), con contenitori (M126), a chiamata (M128) in cui si deve selezionare la voce sì o no ed infine una sul pagamento dei rifiuti che nel caso del Comune in questione risulta essere una TARI presuntiva (M132), ovvero un tributo.

Si conclude il primo modulo con il *Quadro M- Servizi svolti – Viabilità*. Essendo dati molto puntuali e precisi, ci si deve rivolgere agli uffici sopra ciati per ottenere i dati da inserire, eccezione fatta per quei documenti che sono sicuramente stati protocollati come progetti (M134), collaudi (M137), gare (M138), affidamenti diretti (M139). Gli altri, quali direzioni lavori (M135), stati di avanzamento e stati finali (M136), concessioni suolo pubblico per apertura cantieri e scavi (M142), km di strade comunali mantenute in via ordinaria (M144) e kilowattora di energia elettrica consumata nell'anno per illuminazione pubblica (M145) devono essere comunicati da chi se ne occupa per essere certi della correttezza dell'informazione. In particolare, l'ultimo (M145) ha previsto un ulteriore passaggio, ovvero si è dovuto chiedere alla società che gestisce il servizio di fornire il dato all'ufficio competente e solo poi se ne è entrati in possesso.

Si prosegue poi con la compilazione del Modulo 2 "Dati relativi al personale e dati contabili", che risulta essere il più complesso ed impegnativo.

Per aiutarsi nella ricerca dei dati, considerata la difficoltà di aggregazione degli stessi, la necessità di fornirne un unico risultato derivato da una molteplicità di voci o da un ricalcolo, si è generato un foglio Excel con tutte le informazioni da analizzare.

Si comincia con il *Quadro D – personale dell'ente* in cui si devono inserire tutti i dati relativi al personale che presta servizio all'interno dello stesso, avendo però cura di individuare tutti i possibili casi particolari come i contratti part-time, il personale in convenzione e in comando o le possibili cessazioni poiché devono essere normalizzati.

Molte delle informazioni, come dati dei dipendenti, retribuzioni, tipo di contratto, voci accessorie, che vengono richieste in tale sezione si possono ricavare da un altro adempimento che il Comune è tenuto a presentare, ovvero il Conto Annuale del personale relativo all'anno 2018.

Di seguito si riportano alcune tabelle che sono state realizzate per agevolare il lavoro ed il calcolo delle varie voci richieste. Si sono scelte le due relative all'ufficio tecnico e all'istruzione pubblica perché rilevano i sopra citati casi particolari (Figura 6).

Figura 6. Tabelle Excel quadro D- personale

Servizio ufficio tecnico	N. dipendenti	9									
	Imponibile IRAP/INAIL	IRAP	INAIL	CIPDEL	INADEL/ TFR	PERSEO	totali oneri riflessi		assegno nucleo familiare	buoni Pasto	
Dipendente 3											
Dipendente 4											
Dipendente 5											
Dipendente 6											
Dipendente 7											
Dipendente 8											
Dipendente 9											
Dipendente 10											
Dipendente 11											
totale retribuzione servizio											T09

Istruzione Pubblica	N. dipendenti	3								
	Imponibile IRAP/INAIL	IRAP	INAIL	CIPDEL	INADEL/ TFR	PERSEO	totali oneri riflessi		assegno nucleo familiare	buoni pasto
Dipendente 32										
Dipendente 33										
Dipendente 34										
totale retribuzione servizio										

La creazione di queste tabelle risulta essere molto utile poiché consente di organizzare e raggruppare molteplici informazioni in uno schema compatto e chiaro, riduce i margini d'errore e soprattutto confeziona i dati finali richiesti da inserire in più voci. La prima informazione ricavabile è quella relativa al numero di dipendenti in forze presso un determinato settore. Suddividendo i lavoratori per settore si ottiene il numero totale di dipendenti impiegati nello stesso, ad esempio 9 per l'ufficio tecnico e 3 per l'istruzione pubblica. Se si confronta, però il dato che è stato inserito nel questionario FC50U si

potrà facilmente osservare che i valori riportati nell'Excel e quelli nel questionario non coincidono, infatti in quest'ultimo i valori inseriti sono pari a 8,83 per il primo e 2,75 per il secondo. Questo perché non tutti i dipendenti sono conteggiati come 1 unità, infatti alcuni pesano meno sul totale finale dato che hanno in essere un contratto part-time (righe in giallo) o hanno subito una cessazione del rapporto di lavoro (righe in rosa).

Dunque, bisogna procedere con una normalizzazione del dato prima di poter inserire il totale finale nel questionario. Per quanto riguarda i contratti a tempo parziale si è provveduto ad identificare il numero di ore effettivamente lavorate. Nel caso di Dipendente 3, che presta servizio per 30 ore settimanali su 36, si è attuato un calcolo pari a: 1*30/36 = 0,83, quindi si è sommato il dato normalizzato alle restanti unità piene e si è ottenuto il totale di 8,83.

Leggermente diverso è il calcolo che si è dovuto compiere per la cessazione del rapporto di lavoro che ovviamente segue un processo di normalizzazione diverso. Infatti, per Dipendente 33 bisogna conteggiare il numero totale di giorni in cui ha effettivamente prestato servizio durante l'anno 2018 e dividerli per il totale 365, come dimostrato di seguito (Figura 7):

Figura 7. Personale impiegato meno di 365 giorni

PERSONALE IMPIEGATO MENO DI 365 GIORNI	
Dipendente 33	
gennaio	31
febbraio	28
marzo	31
aprile	30
maggio	31
giugno	30
luglio	31
agosto	31
settembre	30
TOT giorni	**273**
valore normalizzato	**0,747945205**

Quindi, il dato finale da inserire nella colonna dell'istruzione pubblica circa il numero di dipendenti risulta pari alla somma tra: 2 + 0,75 = 2,75. In generale, il numero totale dei part-time risulta pari a 3, di cui uno imputato al settore tecnico e due agli affari generali, altrettante sono le cessazioni che ricadono una nel settore istruzione pubblica, una negli altri servizi generali e una nel settore viabilità, circolazione stradale e illuminazione pubblica. Perciò in questi servizi si troverà un dato che è stato normalizzato.

Tutti i dipendenti rientrano nella voce D01- Personale dipendente non dirigente poiché all'interno del Comune in questione non risultano esserci dipendenti con qualifica di dirigente[106] (D02).

Al rigo delle Collaborazioni coordinate e continuative e altre forme di rapporto di lavoro flessibile (D03) sotto la colonna delle "Funzioni di Polizia Locale" è stato conteggiato un valore pari ad 1, che corrisponde al servizio prestato dai cosiddetti "Nonni Vigili" per la sorveglianza durante i periodi scolastici. Quindi, alle unità del personale alla diretta dipendenza dell'ente va sommato anche questo valore. Invece, al rigo D06 (Personale in convenzione) sotto la colonna degli altri servizi generali, invece, viene registrato un valore pari a 0,40 che corrisponde alla percentuale di ore di servizio (40%) prestate in tale ente dal Segretario Comunale che è, appunto, in condivisione tramite una convenzione con un altro ente (Figura 8). Quindi ai dipendenti già conteggiati va aggiunto anche quest'ultimo valore.

Figura 8. Calcolo del Segretario Comunale

SEGRETARIO COMUNALE rigo D6	
Segretario Comunale– impegnato cap. 209	52.000,00
impiego al 40%	00,40

Nelle ultime tabelle del *Quadro D* viene automaticamente conteggiato il numero totale di personale impiegato in quella data annualità.

Si prosegue con il *Quadro T- Spese relative al personale dell'ente* in cui vengono richiesti gli importi che sono stati impegnati per i dipendenti in servizio che, naturalmente, devono essere suddivisi ed indicati a seconda del settore a cui fanno riferimento. Anche questi dati sono stati ricavati dal Conto Annuale del personale e poi sono stati inseriti nelle rispettive tabelle Excel all'interno delle colonne "Imponibile IRAP/INAIL, IRAP, INAIL, CPDEL, INADEL/TFR, Perseo[107], totale oneri riflessi, assegno per nucleo familiare e buoni pasto" (si veda la Figura 6). Alla voce T01- Retribuzioni lorde al personale dipendente non dirigente al netto delle competenze di anni precedenti viene richiesto l'ammontare totale delle retribuzioni dei dipendenti impiegati in un determinato settore, somma che si può ricavare nella linea evidenziata di

[106] La figura del dirigente, secondo il Testo Unico degli Enti Locali (T.U.E.L.), è prevista in quei comuni che superano i 15.000 abitanti. Il Comune di Noventa Padovana avendo un numero di abitanti inferiore non presenta questa posizione organizzativa.

[107] Il fondo Perseo è un fondo di previdenza complementare per i dipendenti della P.A.

azzurro sotto la voce “Imponibile IRAP/INAIL” nelle tabelle di cui sopra (Figura 6), in cui è stata impostata la funzione di somma tra i valori inseriti. Alla voce T03-Spese per collaborazione coordinata e continuativa o altre forme di rapporto di lavoro flessibile si deve riportare l’ammontare impegnato per tali collaboratori andando a verificare la somma nel capitolo di bilancio dedicato. Le spese per il personale in convenzione (T07), quindi in questo caso il Segretario Comunale, si ritrovano nel medesimo prospetto Excel nella tabella ad esso dedicata, dopo essere state verificate nel prestabilito capitolo di bilancio (si veda Figura 8). Al rigo T08 si richiedono i valori degli oneri riflessi a carico del datore di lavoro, che corrispondono alla somma delle voci registrate nelle colonne IRAP + INAIL + CPDEL + INADEL/TFR + Perseo inserita nella casella azzurra sotto alla voce “totale oneri riflessi” (Figura 6). Tale passaggio di inserimento della singola spesa per onere e calcolo totale di tutte le voci va svolto per tutti i settori e riportato nel questionario all’interno della funzione corrispondente. Alla successiva riga si deve indicare il dato degli oneri per il nucleo familiare, buoni pasto e spese per equo indennizzo. In questo caso predisporre le tabelle è molto utile perché non tutti i dipendenti percepiscono l’assegno familiare e registrandoli si può facilmente individuare a chi spetta. Per i buoni pasto, invece, si è andati a ricercare la somma impegnata nel capitolo predisposto per far fronte a tale spesa, in questo caso pari ad € 11.459,39, si è diviso l’importo per il totale dei dipendenti e si è ottenuto il corrispettivo che spetta a ciascuno, ovvero € 286,48 (Figura 9). Infine, si è moltiplicato questo valore per il numero di dipendenti appartenenti a ciascun settore, arrivando così a trovare la somma totale.

Figura 9. Calcolo buoni pasto

11.459,39	Tot cap 207 (buoni pasto):	11.459,39
	Quota per Dipendente:	286,48

Nelle voci successive vengono raccolte le informazioni circa i rimborsi ricevuti per il personale in comando o distacco, il trattamento accessorio impegnato nell’esercizio finanziario 2019 ma di competenza del 2018 di cui però non vi sono dati inerenti nel caso in questione. Alla fine di questi, alla voce T17 il sistema automaticamente farà comparire la somma totale di tutti i dati registrati nelle precedenti righe, ovvero il totale delle spese impegnate per il personale nell’anno 2018 per ciascun servizio.

L'ultima parte, invece, fa riferimento alle entrate rispettivamente a contributi o rimborsi ottenuti da altre amministrazioni per il personale condiviso, in cui non si è riportato alcun dato poiché non vi erano situazioni di tale fattispecie nell'annualità presa in esame. Nel caso del Segretario Comunale è il Comune di Noventa Padovana che paga le spese all'altra amministrazione. Alla voce T21 – costo medio per lavoro per addetto, appare il costo medio per singolo dipendente a seconda del settore in cui è inquadrato, calcolato automaticamente dal sistema.

Si passa poi al *Quadro S – Spese correnti desumibili dal Certificato Consuntivo.* La prima sezione richiede i dati presenti nei macroaggregati 2, 7, 8, 9, 10 del suddetto. Anche in questo caso sono state create delle tabelle Excel in cui riportare i dati che concorrono a formare il risultato finale da indicare nel questionario. La prima voce è relativa alle imposte e tasse a carico dell'ente ad eccezione di quelle indicate nel quadro T (S01) che si è ottenuta andando a riportare l'ammontare impegnato al suddetto capitolo del bilancio e che risulta ricadere solo nelle funzioni degli altri servizi generali. Per il rigo S02 – interessi passivi (macroaggregato 7), e altrettanto per S-03, si è andati alla ricerca nei capitoli del bilancio delle voci imputate, si sono inserite nella tabella predisposta ed infine si è riportato il risultato finale nel questionario (si veda la Figura 10).

Figura 10. Spese per interessi passivi

INTERESSI PASSIVI	Servizi tributari	Servizio ufficio tecnico	Servizi anagrafe	Altri servizi generali	Polizia locale	Istruzione Pubblica	Servizi sociali	Viabilità, circolazione stradale e illuminazione	Smaltimento rifiuti	Gestione del territorio	totale
Cap. 623 (funzione altri servizi generali				1502,14							
Cap. 3000 – Istruzione						84703,17					
Cap. 3611 – Altri servizi generali				29051,81							
Cap. 5470 – Gestione del territorio										18880,88	
Cap. 5651 – Gestione del territorio										0	
Cap. 7448 – viabilità								6476,61			
Cap. 7450 – viabilità								4210,25			
Cap. 7452 – viabilità								0			
Cap. 6740- altri servizi generali				7,75							
Cap. 6975- altri servizi generali											
totale				**30561,7**	**0**	**84703,17**	**0**	**10686,86**		**18880,88**	**144833**

Come si è anticipato, l'utilità delle tabelle si vede proprio nel calcolo di questi dati. Essendo richieste informazioni precise, che però corrispondono il più delle volte alla somma di altre voci, è necessario averle ben chiare ed organizzate perché i passaggi sono molteplici, così come anche i dati, ed è molto facile dimenticarsi di un valore, di un numero o di una voce.

Il rigo S04-Altre spese redditi da capitale (macroaggregato 8) non ha valori da rendicontare, mentre le righe da S05 a S07 presentano dati riscontrabili in capitoli o

macroaggregati specifici. Infatti, S05, corrispondente alle entrate tributarie, fa riferimento ai valori dei capitoli che si registrano nella voce dei servizi tributari, i dati di S06 si ritrovano nel macroaggregato 10 del Certificato Consuntivo e quelle di S07 richiedono i dati dell'assicurazione.

Nella sezione successiva ci sono le voci S08-Spese di supporto all'attività e S09-Spese per incarichi professionali e consulenza in cui vengono riportate la maggior parte delle altre spese correnti che vengono impegnate per far fronte alla gestione dei servizi e agli incarichi offerti da professionisti ed esperti all'ente stesso. Tale passaggio è sicuramente più delicato e lungo degli altri perché per trovare tutte queste spese, si è fatta una ricognizione dei capitoli che costituiscono il bilancio finanziario dell'ente rispettivamente all'annualità posta sotto analisi.

La risultante ha fornito una tabella di questo tipo (Figura 11), di cui se ne riporta solo una parte poiché troppo lunga:

Figura 11. Spese di supporto all'attività

MACROAGGREGATO 3 E 4	Servizio gestione entrate tributarie	Ufficio tecnico	Servizi di stato civile e anagrafe	Altri servizi generali	Polizia locale	Istruzione Pubblica	Servizi sociali	Viabilità, circolazione stradale e illuminazione	Smaltimento rifiuti	Gestione del territorio	totale
inden. Sindaco (cap. 21)				88388,49							
gettoni (cap. 22)				4000,00							
spese consiglio (cap. 23)				0,00							
verbalizzazione consiglio (cap. 24)				99,24							
spese rappresentanza (cap. 35)				0,00							
interventi per la promozione di eventi (cap. 50)				3691,49							
compenso revisore dei conti (cap. 390)				6597,62							
feste e solennità civ. (Cap. 410)				1928,83							
visite mediche dipendenti (206)				7100,00							
rimborso spese trasporto e missione (cap 208)				772,56							
spese stipulazione contratti (cap 380/10)		0,00									
spese postali (cap. 444)				13803,46							
corsi formazione (cap 460)				4000,00							
contributi associativi (cap 580)				5550,71							
convenzione ACAP/SITA (cap 7590/2)				35000,00							
carburante automezzi (cap 572) - **S26**				250,00							
custodia veicoli sequestrati (cap 2196)					0,00						
rimozione veicoli abbandonati (cap 5804)					0,00						
contributi regionali servizi per infanzia (cap 2650)						8380,00					
progetto bilinguismo (cap 3188)						8000,00					
Funzionamento CED (cap 298) – **S27**				36926,30							
Acquisti materiale informatico (cap 360) – **S27**				36926,30							
canoni informatici (cap. 361) - **S27**				44999,79							
contributi asili (cap 2650) – **S21**						0,00					

In essa sono ricomprese le spese da elargire all'amministrazione e spese legate alle varie attività degli uffici, quindi quelle per la manutenzione, per l'acquisto di materiale di cancelleria, informatico, per la vigilanza, spese per manifestazioni culturali, per noleggio o acquisto di mezzi ed altro. Le cifre, come si può notare sono state inserite nelle colonne dei vari settori affinché fossero già suddivise a seconda del servizio che vanno a finanziare ed agevolare il conteggio da inserire nel questionario. Dopo aver

realizzato questa tabella, in cui risultano esserci anche delle righe evidenziate in rosa, grigio, giallo e azzurro, si è provveduto alla, non sempre semplice, identificazione della tipologia di spese che rientrano nella voce S08, infatti non tutte vanno ricomprese e quelle evidenziate devono essere sottratte al totale finale. Nell'ultima riga della tabella per ciascuna colonna viene calcolato il totale delle voci sopra registrate, quindi la somma corrispondente al valore che deve essere riportato nel questionario. Nel caso degli altri servizi generali, quindi, al totale andranno tolti i valori delle spese evidenziate che, come già accennato, fanno riferimento ad altre sezioni. Le spese delle collaborazioni ed incarichi professionali (S09) sono state, invece, calcolate separatamente (Figura 12).

Figura 12. Spese per incarichi professionali e consulenze

S09				
Incarichi professionali e consulenze				
Collaborazioni per servizi finanziari (cap. 400)				9671,76
collaborazioni occasionali uff. tec. (cap. 441)		4000,00		
nucleo di valutazione (cap. 440)				0,00
spese per liti, arbitraggi (cap. 450)				7103,40
totale		**4000,00**	**0**	**16775,16**

In questo caso sono imputate ai servizi di ufficio tecnico, urbanistica, edilizia privata e agli altri servizi generali, più precisamente queste riguardano l'ufficio economico-finanziario, affari generali e quello tecnico. Le informazioni riportate nella tabella della Figura 11 risultano fondamentali anche per i dati da inserire nella voce S14-Altre Spese desumibili dai macroaggregati da 3 a 4 (a eccezione di quelle indicate nel quando T), ovvero l'ultima prima del conteggio finale di tutte le spese impegnate dall'ente per la gestione dei servizi ed attività offerti (S16). In questa vanno ricomprese le voci sottolineate in rosa nella Figura 11, quindi le spese relative all'indennità dell'amministrazione (rimborsi, gettoni, indennità), rimborsi spese di viaggio, compenso del revisore dei conti, permessi dei lavoratori, compartecipazioni a manifestazioni sportive e culturali, trasferimenti ad associazioni, trasferimenti tributi per RSU, restituzione tributi ai cittadini, cedole librarie per l'acquisto di libri, spese per i mezzi sequestrati, contributi indistinti alle scuole, trasferimenti per pagamento di rette o servizi, trasferimento per sostegno al reddito. Si deve precisare però, che inizialmente questi dati erano stati calcolati assieme a quelli della colonna in cui erano stati inseriti, sono stati sottratti e riportati nel rigo S14 solo dopo aver visionato le precisazioni delle pagine 14-16 presenti nelle Istruzioni in cui viene specificata la modalità di inserimento

di alcune voci perché leggendo solo le spiegazioni relative al rigo S08 non si era intuito che queste dovessero essere scorporate dalle altre e che fossero classificate come altre spese desumibili. Questa è stata molto utile non solo per capire l'effettivo significato di quest'ultima voce ma è anche servita da promemoria per ricordarsi che alcune voci vanno riportate in più sezioni. Le righe da S17 a S27 richiedono delle specifiche circa il totale S16, per esempio il valore della manutenzione ordinaria o locazione degli edifici scolastici va calcolato sia in S08 che in S19, altrettanto vale per le spese di pubblica illuminazione (S08 e S17), di consumo di energia (S08 e S28) e di manutenzione ordinaria delle strade (S08e S20), le spese per il carburante dei mezzi di servizio va inserito in S26 e non nella precedente parte come anche i costi del servizio informatico (S27). Come si nota dall'esempio che segue (Figura 12), si sono riportate le voci che erano state inserite nella tabella Excel per il conteggio del dato S08 e si sono suddivise per inserirle poi anche nelle successive voci.

Figura 12 – Spese specifiche in doppia sezione

S19 MANUT. ORD E LOCAZIONE SCUOLE		
manutenzione scuola materna (cap. 2805)	4500,00	
affitto scuola materna(cap. 2810)	0,00	
manutenzione scuola elem. (cap.2976)	10000,00	
manutezione scuola media (cap. 3178)	15996,61	
totale	**30496,61**	
S20 MANUT. ORD STRADE		
manutenzione piazza (cap. 293)		27999,83
manutenzione fognature (cap. 5643)		7954,00
imprevisti circolazione (cap. 7320/10)		5905,95
circolazione stradale (cap. 7326)		27449,99
manutenzione strade (cap. 7328)		30556,29
acquisti per manutezione strade (cap. 7371)		16.916,61
totale		**116782,67**
S21		
CONTRIBUTI SCUOLE		
trasferimento cont. Asilo nido (cap. 2650)	0,00	
contributi scuole materne (cap. 2820)	56584,00	
contributo istituto comprensivo (cap. 3185)	17000,00	
totale	**73584,00**	

Infine, tale sezione si conclude con un quadro riassuntivo che calcola il totale di tutte le voci inserite in precedenza, quindi delle imposte e tasse a carico dell'ente, degli interessi passivi, delle spese per supporto alle attività, spese desumibili dai macroaggregati 3 e 4 (S14) e le spese specifiche per singolo servizio citate nel precedente capoverso.

Per concludere il modulo 2 si deve compilare il *Quadro X – Entrate e integrazioni contabili* utile per completare e riclassificare alcune voci dei dati contabili. Quest'ultima parte fa riferimento soprattutto al Quadro 9 del Certificato Consuntivo. La prima sezione pone sotto analisi le entrate che il comune riceve da altri enti, come la Regione (X01), Provincia (X02), SSN o ULSS (X03). In questo caso, le informazioni si possono recuperare dai valori presenti nel Quadro 9 del Certificato Consuntivo o dai capitoli in entrata del bilancio, esercizio finanziario 2018, come è stato fatto nel caso preso ad esempio (Figura 13).

Figura 13. Entrate

X 01	Servizi di stato civile e anagrafe	Istruzione Pubblica	Servizi sociali
Entrate da Regione			
Cap 850			19553,59
Cap 865			34268,22
Cap 866			3375,00
Cap 2250			629,52
			57826,33
X02			
Entrate da Provincia			
Cap 870			0,00
Cap 876			758,70
Cap 877			0,00
			758,70
X03			
Entrate da ASL			
Cap 841			15480,00
Cap 845			17400,00
			32880,00

Seguono le voci d'entrata relative all'agenzia per la mobilità (X04), per il servizio di TPL (X05) e quelle per lo smaltimento dei rifiuti (X06) che in questo caso non ci sono, mentre a X07 si conteggiano le somme delle *entrate connesse al servizio elettorale o per azioni censuarie*. La seconda sezione (X09) viene compilata solo dagli enti che svolgono servizi in forma associata e ricevono dagli altri comuni delle entrate relative all'espletamento di questi. La terza (X10, X11), invece, riguarda tutte quelle entrate che riceve da altri soggetti per servizi svolti a loro favore e la penultima (X12) le integrazioni che non sono riscontrabili dall'osservazione del Certificato Consuntivo. Infine, l'ultima pone l'attenzione su ulteriori integrazioni di valori già inseriti. Per esempio, alla voce X14 viene richiesto di indicare l'ammontare della spesa complessiva impegnata per il servizio di smaltimento dei rifiuti come previsto dal Piano Economico Finanziario (PEF), a X16 la somma delle spese cimiteriali a carico dell'ente e a X17

quelle relative alla Protezione Civile. Mentre le ultime righe chiedono di riportare nuovamente i valori già precedentemente inseriti relativamente alla refezione e trasporto delle scuole dell'infanzia e altri ordini.

Dopo aver completato tutto il modulo 2, appare nell'ultima pagina la schermata del *Quadro Z – Sintesi dei dati contabili* che corrisponde al risultato, calcolato automaticamente dal sistema, delle voci di spesa corrente. Più precisamente viene svolto questo calcolo:

$$T17 – T14 + T10 + S16$$[108]

Tale valore dovrebbe risultare uguale a quello riportato nel Quadro 10 del Certificato Consuntivo (rigo 10 0930), escluso l'ammontare derivante dal trasferimento del FSC. Nel caso in cui il dato non corrispondesse, bisogna ricontrollare i dati che sono stati inseriti perché questo è un chiaro segnale che sono stati commessi degli errori. Infine, l'ultimo passaggio riguarda l'invio dei dati a SOSE sempre dalla medesima pagina. Successivamente arriverà una mail di avvenuta ricezione e verrà generato il file pdf del questionario compilato.

[108] Il calcolo corrisponde a: spesa del personale – trattamento accessorio 2018 in esercizio finanziario 2019 + spese di competenza di anni precedenti + spese dei servizi.

3.4 Il portale "OpenCivitas"

Dopo aver raccolto tutti i dati necessari e aver concluso l'iter di determinazione dei fabbisogni standard tramite l'analisi dei suddetti dati e quelli ricavati dalle fonti ufficiali, SOSE procede all'elaborazione e alla condivisione di tutte le informazioni relative ai fabbisogni, come determinanti, indicatori gestionali e analisi delle performance, sul portale OpenCivitas.

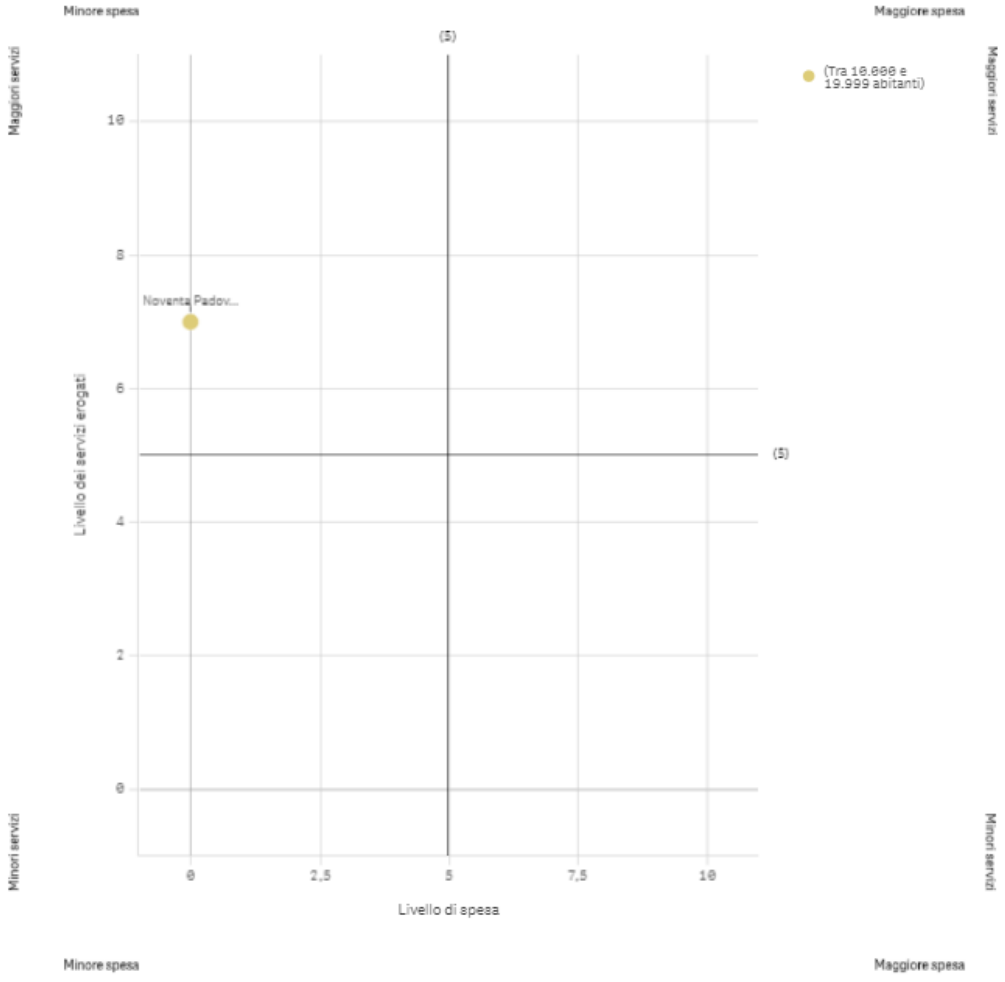
Questo avviene tramite il portale OpenCivitas che è il portale on-line in cui sono contenute tutte le informazioni ed i dati relativi ai fabbisogni standard, alle performance, ai livelli della spesa storica e standard di Comuni, Province e Città metropolitane che vengono ricavati dai questionari che quest'ultimi compilano per SOSE.

La predisposizione e l'aggiornamento di questo portale coincide con il quarto pilastro che caratterizza la metodologia elaborata da tale società per definire i fabbisogni standard e che prevede l'implementazione di una Business Intelligence in grado di fornire uno strumento di esplorazione, benchmarking e simulazione dei dati sia agli enti locali che ai cittadini. Questo, infatti, consente loro di effettuare un confronto tra i fabbisogni, valutare gli indicatori di gestione che definiscono i livelli di efficacia ed efficienza dell'azione e delle scelte amministrative e verificare la posizione dell'ente rispetto agli altri.

In particolare la navigazione nel portale permette di svolgere una ricerca a seconda della tipologia di ente analizzato, scegliendo tra Comuni o Città metropolitane e Province delle Regioni a Statuto Ordinario (RSO), e di poter selezionare la funzione che più interessa tra quelle di ricerca, confronto o analisi delle performance. Queste permettono di ottenere informazioni circa la situazione generale di un singolo ente, di verificarne il numero di abitanti, il valore della spesa storica e standard, lo scostamento tra questi valori e la quantità dei servizi offerti suddivisi anche in base al settore per le annualità 2015 e 2016, oppure di selezionarne due o più per confrontarli.

Inoltre, nella funzione di "analisi delle performance" gli enti locali vengono posizionati all'interno della mappa con i quattro quadranti rappresentata nella Figura 2 al paragrafo 3.1 in cui a seconda del quadrante in cui si trovano, vengono classificati come enti "sopra livello", "virtuosi", "sotto livello" e "non virtuosi". Di seguito, se ne riporta un esempio concreto con il Comune di Noventa Padovana che è già stato preso a modello anche per la compilazione del questionario (Figura 13).

Figura 13. Posizionamento nell'analisi delle performance



Fonte: OpenCivitas

Facendo riferimento alla posizione del suddetto comune ed all'interpretazione di questa mappa, già descritta in precedenza, si può dedurre visivamente che questo risulta essere uno di quegli enti cosiddetti virtuosi poiché si trova nel quadrante II.

Nella sezione Opendata, invece, si possono consultare e scaricare i dati dei questionari relativamente alla spesa storica, al livello dei servizi offerti, ai fabbisogni e alle determinanti degli stessi suddivise per categorie delle annualità fino al 2016[109].

Questa base dati consente agli enti locali di capire quali livelli hanno raggiunto, i servizi erogati, i valori economici ottenuti e di confrontarli con quelli di altri enti di dimensioni simili e/o con quelli vicini per vedere il loro posizionamento al fine di migliorarsi prendendo esempio da chi vanta una situazione migliore. Tale meccanismo di confronto diventa per coloro i quali si trovano in una condizione non ottimale uno stimolo ed

[109] Al momento gli ultimi dati fanno riferimento all'annualità 2016, le successive devono ancora essere inserite.

incentivo per imitare e raggiungere un'organizzazione ed un utilizzo più efficiente ed efficace delle risorse.

Infine, si deve anche precisare che i dati consultabili nel sito di OpenCivitas riguardano solo quelli delle RSO. Nonostante nel 2018 la Sicilia, una delle cinque Regioni a Statuto Speciale (RSS), abbia aderito alla ricognizione e valutazione dei fabbisogni standard tramite la compilazione del questionario elaborato da SOSE non è presente nei dati inseriti on-line poiché non sono ancora state elaborate le annualità successive al 2016 e, di conseguenza, i relativi dati. Le RSS, ovvero Sardegna, Valle d'Aosta, Trentino-Alto Adige, Friuli-Venezia Giulia e Sicilia, ai sensi dell'art. 27 della Legge Delega n. 42/2009 partecipano ugualmente alla riforma per l'attuazione del federalismo fiscale applicando però nei loro territori le regole ed i metodi decisi tramite accordi bilaterali con lo Stato, i quali devono anche stabilire come quest'ultimo provvederà alla perequazione di risorse[110] a tali regioni. A differenza di quelle a statuto ordinario, quindi, non hanno aderito al progetto di raccolta dei dati e di monitoraggio dei fabbisogni standard previsto dal D. Lgs. n. 216/2010, infatti le RSS vengono escluse dalla determinazione e valutazione dei fabbisogni e costi standard attuate da SOSE.

Purtroppo, nonostante sia prevista per legge, questa situazione non risulta essere ottimale per un'organizzazione e gestione efficace ed efficiente della spesa pubblica dato che attualmente ancora quattro regioni non condividono la metodologia comune applicata alla maggior parte degli altri enti decentrati. Sarebbe pertanto opportuno che anche le RSS aderissero alla definizione e monitoraggio dei fabbisogni e costi standard da parte di SOSE visto che «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»[111] oltre che a rendere più partecipi e responsabili gli enti stessi alla gestione delle risorse pubbliche. A questa prassi era già stata riconosciuta la sua importanza e validità sin dall' inizio, infatti nel 2014 il Commissario straordinario per la SR, Carlo Cottarelli, aveva valutato «il lavoro svolto negli ultimi tre anni per la misurazione dei fabbisogni standard per i comuni, un lavoro di qualità ottima, a livello mondiale»[112].

---

[110] La perequazione che lo Stato deve garantire, soprattutto alle RSS più in difficoltà, avviene sempre sulla base dei fabbisogni standard.

[111] SOSE (2014), *Il progetto costi e fabbisogni standard*, p. 8 disponibile a https://www.senato.it/application/xmanager/projects/leg17/attachments/documento_evento_procedura_commissione/files/000/001/216/Progetto_costi_e_fabbisogni_standard_.pdf

[112] SOSE (2014), *op. ult. cit.*, p. 8.

Conclusioni

Dopo aver analizzato tutti i cambiamenti e le fasi che hanno caratterizzato la gestione della spesa pubblica in Italia si può facilmente capire che l'approccio migliore per poter affrontare questo problema è quello di gestire le risorse in un'ottica di efficacia ed efficienza in cui il risparmio economico non è il principale obiettivo da raggiungere ma è una conseguenza derivante dall'applicazione dell'approccio stesso.

Questo è alla base della metodologia elaborata da SOSE che coinvolge gli enti locali nel reperimento dei dati relativi allo svolgimento della loro attività, agli strumenti aventi a disposizione ed all'utilizzo delle dotazioni finanziarie. Grazie all'analisi di queste informazioni, infatti si può comprendere la situazione economico-finanziaria dell'ente ma anche valutarne l'operato in termini di performance e raggiungimento degli obiettivi postisi. Queste sono le premesse che consentono a SOSE, tramite anche l'elaborazione di parametri di valutazione e confronto, di individuare gli enti virtuosi in cui la gestione delle risorse è ottimale e quelli invece che hanno bisogno di modificare il loro assetto verso una maggiore efficienza prendendo esempio dai primi.

Tale *best practice* ha dato risultati positivi sin dai primi anni di applicazione e risulta perfettamente inserita in un più ampio progetto di realizzazione del federalismo fiscale, quindi, di gestione decentrata delle risorse che assieme alle capacità fiscali è alla base del finanziamento del Fondo di solidarietà comunale.

Tutto ciò premesso, sono stati fatti importanti passi in avanti nella diffusione e nell' utilizzo di questo approccio, infatti, vi ha aderito anche la Sicilia, prima Regione a Statuto Speciale, sono stati perfezionati sempre più i questionari e tale metodologia sta diventando sempre più rilevante nella realtà economico-finanziaria del Paese.

Proprio per questo ci si auspica che, come previsto dalla legge, nel 2030 si potrà arrivare ad avere una gestione delle risorse pubbliche basata esclusivamente sui fabbisogni e costi standard garantendo così l'applicazione di fondamentali principi come la partecipazione e la responsabilizzazione degli enti locali nella definizione e nel corretto uso delle risorse aventi a disposizione, la diffusione dell'accountability nelle figure dirigenziali, il miglioramento degli assetti economici territoriali e dei servizi che offrono. Le dirette conseguenze si riscontrerebbero in un utilizzo consapevole del denaro, evitando così inutili sprechi, nell'operare secondo criteri di efficacia ed efficienza e nell'assicurare a tutti i cittadini i servizi legati ai livelli essenziali delle prestazioni.

L’aver compreso l’importanza di questa prassi però non basta, infatti bisogna cercare di diffonderla e di far capire il più possibile la sua rilevanza. Purtroppo, a causa anche del limitato tempo che l’ente ha a disposizione e che deve suddividere tra la non immediata ricerca dei dati e compilazione del questionario e gli ulteriori adempimenti ed attività a cui deve rispondere, questa è ancora sentita come un mero adempimento da svolgere entro i termini previsti al fine di ottenere la quota di denaro spettante.

Sicuramente, nel momento in cui questo approccio verrà fatto proprio nei diversi enti locali e ne verrà capito il valore, si cominceranno a vedere non solo risultati eccellenti ma anche l’attuazione di quel progetto per cui si è tanto investito. È proprio in questo decennio cruciale che si devono rafforzare le basi che sono state gettate in passato, per poter raccogliere i frutti quando entrerà a pieno regime il meccanismo dei costi e fabbisogni standard e rendere così possibile la gestione delle risorse pubbliche in maniera efficace, efficiente e più responsabile.

Bibliografia

Bianco, A. (2012), “La gestione del personale”, in A. Bianco, M. Nico, P. Ruffini e S. Usai, *La spending review negli Enti locali,* Maggioli Editore, Santarcangelo di Romagna (RN).

Bosi, P. e Guerra, M.C. (2019), “Il decentramento fiscale”, in Bosi P. (a cura di), *Corso di scienza delle finanze,* il Mulino, Bologna.

Cantarelli, P. e Saporito R. (2019), “Il Pubblico impiego e le sue trasformazioni” in M. Cucciniello, G. Fattore, F. Longo, E. Ricciuti e A. Turrini, *Management* pubblico, Egea, Milano.

De Ioanna, P. (2013), *A nostre spese. Crescere di più tagliando di meno. La spending review nell’Italia sprecona,* Castelvecchi, Roma.

Degni, M. e De Ioanna, P. (2015), *Il vincolo stupido. Europa e Italia nella crisi dell’euro,* Castelvecchi, Roma.

Franchini, C. (2018), “La spending review e il riordino delle pubbliche amministrazioni” in G. De Giorgi Cezzi, G. Greco, G. Morbidelli, P. L. Portaluri e F. G. Scosa (a cura di), *Scritti in onore di Ernesto Sticchi Damiani,* Edizioni Scientifiche Italiane, Napoli.

Longo, F. (2019), “I nuovi modelli organizzativi delle istituzioni pubbliche”, in M. Cucciniello, G. Fattore, F. Longo, E. Ricciuti e A. Turrini, *Management pubblico,* Egea, Milano.

Milano, G. e Rossi, A. (), *Manuale di contabilità e finanza degli enti locali*, Edizioni Simone, Napoli.

Monacelli, D. e Pennisi, A. (2011), *L’esperienza della spending review in Italia: problemi aperti e sfide per il futuro*, Politica Economica - Journal of Economic Policy, n. 2, il Mulino, Bologna.

Quecchia, M., a cura di, (2019), “L’ordinamento contabile del comune (aspetti finanziari, economici, patrimoniali e consolidati)”, in S. Biancardi, C. Costantini, E. Lequaglie, L. Oliveri, M. Quecchia, N. Rinaldi e G. Uderzo, *Concorso istruttore direttivo e funzionario area amministrativa e contabile*, Maggioli editore, Santarcangelo di Romagna (RN).

Senato della Repubblica (2012), *Costituzione della Repubblica Italiana,* Roma.

Simone (2020), *L'impiegato comunale. Manuale completo per i concorsi nel Comune,* Edizioni Simone, Napoli.

Villani, S. (2010), *Elementi ai fini della definizione della nozione di costo standard: una rassegna della letteratura e delle principali esperienze estere*, Rivista economica del Mezzogiorno, Vol. XXIII, No. nn. 1-2, il Mulino, Bologna.

Sitografia

Barabaschi, N., Mussari, R., Parlato, S., Peiti, C., Piacenza, M., Scozzese, S. e Turati, G., Vignocchi C. (2014), *Rapporto IFEL. Metodologia di stima e determinazione dei fabbisogni standard della polizia locale*, IFEL Ricerche, http://www.piscino.it/file/bilancio/fabbisogni-02.pdf

Buccellato, T., Capretta, P., Caruso, A., Fontana, A., Mazzolari, F., Pignatti, M., Rodà, M., Scaperrotta, L. e Sica G.M. F. (2018), *Dove va l'economia italiana e gli scenari di politica economica*, Confindustria Centro Studi, Roma, https://www.confindustria.it

Camera dei deputati, Servizio studi (2020), *Il controllo della spesa pubblica e la spending review*, https://www.camera.it/temiap/documentazione/temi/pdf/1154889.pdf?_1601407705588

Camera dei deputati (2019), *La spending review. Evoluzione normativa*, Documentazione e ricerche n. 46, http://documenti.camera.it/leg18/dossier/pdf/BI0080.pdf?_1601805940366

Commissario Straordinario per la Spesa Pubblica (2013), *Programma di lavoro*, https://www.mef.gov.it/primo-piano/documenti/2013/Revisione_spesa_-_Programma_di_lavoro_Nov_2013.pdf

Commissione parlamentare per l'attuazione del federalismo fiscale (2020), *Audizione del Presidente della Commissione tecnica per i fabbisogni standard in tema di stato di attuazione del federalismo fiscale e alle modalità di finanziamento di comuni e delle province, con particolare riferimento alla ripartizione tra i comuni del Fondo di solidarietà comunale*, disponibile a: https://www.mef.gov.it/ministero/commissioni/ctfs/documenti/Audizione-del-Presidente-della-Commissione-tecnica-fabbisogni-standard_2....pdf

Decreto Legislativo 26 novembre 2010, n. 216, "Disposizioni in materia di determinazione dei costi e dei fabbisogni standard di Comuni, Città metropolitane e Province"

Decreto Legislativo 6 maggio 2011, n. 68, "Disposizioni in materia di autonomia di entrata delle regioni a statuto ordinario e province, nonché di determinazione dei costi e dei fabbisogni standard nel settore sanitario"

Decreto Legislativo 23 giugno 2011, n. 118, “Disposizioni in materia di armonizzazione dei sistemi contabili e degli schemi di bilancio delle Regioni, degli enti locali e dei loro organismi, a norma degli articoli 1 e 2 della legge 5 maggio 2009, n. 42”

Decreto-legge 6 luglio 2012, n. 95 “Disposizioni urgenti per la revisione della spesa pubblica con invarianza dei servizi ai cittadini”

Decreto-legge 26 ottobre 2019, n. 124 “Disposizioni urgenti in materia fiscale e per esigenze indifferibili”

Legge Delega 5 maggio 2009, n. 42 “Delega al Governo in materia di federalismo fiscale, in attuazione dell’articolo 119 della Costituzione”

Marchionni, E., Pollastri, C. e Zanardi, A. (2017), *Fabbisogni standard e capacità fiscali nel sistema perequativo dei Comuni*, Ufficio Parlamentare di Bilancio, Nota di lavoro n° 1, https://www.upbilancio.it/pubblicata-la-nota-di-lavoro-n-12017-fabbisogni-standard-e-capacita-fiscali-nel-sistema-perequativo-dei-comuni/

Legge 7 aprile 2014, n. 56 “Disposizioni sulle città metropolitane, sulle province, sulle unioni e fusioni di comuni”

Luca Cifoni (2013), *Con i risparmi di spesa giù le tasse sul lavoro nel 2014*, Il Messaggero, http://revisionedellaspesa.gov.it/export/sites/revisionedellaspesa/documenti/9_RS_giu_tasse_2014.pdf

Nota metodologica Aggiornamento a metodologia invariata dei fabbisogni standard dei comuni per il 2020 (24 luglio 2019), https://www.mef.gov.it/ministero/commissioni/ctfs/documenti/Nota_metodologica_aggiornamento_fabbisogni_standard_comuni_per_il_2020_x....pdf

Olivieri Pennesi, S. (2011), *Fabbisogni e costi standard cardini del federalismo fiscale…sostenibile*, Gazzetta Amministrativa n. 1, https://www.ilquotidianodellapa.it/export/sites/default/_gazzetta_amministrativa/_aree_tematiche/sett_iiiii_bil_tri_fisentloc/_redazionali/_numero_2011_1/articolo_02.pdf

Portale OpenCivitas, https://www.opencivitas.it

Senato della Repubblica (2008), *Disegno di Legge "Delega al Governo in materia di federalismo fiscale, in attuazione dell'articolo 119 della Costituzione"*, N. 1117, http://www.senato.it/service/PDF/PDFServer/BGT/00314667.pdf

Scuola nazionale dell'amministrazione, http://sna.gov.it/cosa-offriamo/iniziativeprogetti/progetti-e-attivita-di-ricerca/federalismo-fiscale/fabbisogni-standard/definizione-di-costo-e-fabbisogno-standard/

Soluzioni per il Sistema Economico (SOSE), https://opendata.sose.it/fabbisognistandard/

SOSE (2019), *FC50U Questionario Unico. Istruzioni per la compilazione del questionario per i Comuni, Unioni di Comuni e Comunità Montane delle Regioni a Statuto Ordinario e per i Comuni e Unioni di Comuni della Sicilia*, https://opendata.sose.it/fabbisognistandard/allegati/FC50U_PREMESSA_GENERALE.pdf

SOSE (2012), *Nota Illustrativa*, 28 giugno 2012, Roma, https://www.mef.gov.it/ministero/commissioni/copaff/documenti/nota_illustrativa_fabbisogni_standard_28-06-2012.pdf

SOSE (2014), *Il progetto costi e fabbisogni standard*, https://www.senato.it/application/xmanager/projects/leg17/attachments/documento_evento_procedura_commissione/files/000/001/216/Progetto_costi_e_fabbisogni_standard_.pdf

SOSE (2016), *Revisione della metodologia dei fabbisogni standard dei comuni in base all'art. 6 D. Lgs. 26 novembre 2010, n. 216*, https://www.mef.gov.it/ministero/commissioni/ctfs/documenti/Nota_revisione_metodologia_FS2017_SOSE_13_settembre_2016.pdf

SOSE (2019), *Revisione della metodologia dei fabbisogni standard dei comuni delle regioni a statuto ordinario per il servizio smaltimento rifiuti in base all'art. 6 D. Lgs. 26 novembre 2010, n. 216*, https://www.mef.gov.it/ministero/commissioni/ctfs/documenti/Nota_metodologica_FaS_Rifiuti_SOSE_18_nov_2019.pdf

SOSE (2020), *Aggiornamento e revisione della metodologia dei fabbisogni standard dei comuni per il 2021 in base all'art. 6 D. Lgs. 26 novembre 2010, n. 216,* https://www.mef.gov.it/ministero/commissioni/ctfs/documenti/Nota_metodologica_FaS_2021_Sose_30set2020.pdf

SOSE, IFEL, Mef (2015), *La stima della capacità fiscale dei Comuni delle RSO,* https://www.finanze.gov.it/export/sites/finanze/.galleries/Documenti/statistiche/Relazione_capacita_fiscale_integrazioni_stabilita_1_24_03_14.pdf

Ringraziamenti

Le ultime parole vogliono essere spese per ringraziare coloro i quali hanno avuto un ruolo particolarmente rilevante ed importante per me e per questa tesi.

Ringrazio il professor *Marcello Degni* per avermi guidata e consigliata in questo percorso permettendomi di affrontarlo in maniera più consapevole e sicura, di avermi incoraggiata a puntare in alto, nonché per avermi permesso di confrontarmi con gli esperti di SOSE.

Devo i miei più sentiti ringraziamenti a due esperti di questa società, *Marco Stradiotto* per la sua disponibilità e gentilezza e *Giovanna Di Ielsi* per avermi dedicato il suo tempo e la sua disponibilità fornendomi preziosi consigli sugli aspetti più tecnici e di difficile comprensione nella stesura dell'elaborato, nonché per la fiducia che ha riposto in questo lavoro permettendomi di condividerlo con il gruppo Fabbisogni di SOSE.

Vorrei ringraziare *Raffaella* che, oltre ad avermi sempre consigliata nel percorso universitario, mi ha indirizzata nella scelta e nel luogo del tirocinio che è poi diventato un elemento fondamentale di questa tesi. *Eva*, *Patrizia* ed *Antonella*, punti di riferimento che mi hanno seguita non solo in tutte le attività previste dal progetto formativo ma mi hanno insegnato anche molto altro sia a livello lavorativo che umano, hanno creduto in me, mi hanno sempre sostenuta, supportata e continuano a farlo.

Un ulteriore ringraziamento lo vorrei rivolgere al Segretario Generale del Comune di Noventa Padovana, *dott. Bergamin*, per aver riposto stima e fiducia in me, avermi dato consigli e suggerimenti utili per il mio futuro lavorativo, nonché per avermi permesso di arricchire la mia esperienza con attività che l'hanno resa una delle più significative sia a livello personale che formativo.

Infine, un pensiero va anche ai colleghi con cui ho avuto modo di collaborare durante tutto il periodo di tirocinio.