

2011

Il decreto di determinazione dei fabbisogni standard: il federalismo non inizia col piede giusto¹

di Stefano POZZOLI

1. Legge 42/2009 e processo Federale

Lo schema di decreto legislativo approvato in via definitiva dal Consiglio dei Ministri in tema di “determinazione dei fabbisogni standard di comuni, città metropolitane e province” è il primo decreto di attuazione della legge sul federalismo (l. 42/2009) e rappresenta quindi il punto di partenza di quello che potrà essere il federalismo in Italia.

Come premessa, pertanto, è opportuno fare alcune riflessioni sulla legge 42/2009.

Anzitutto deve essere chiaro che la l. 42/2009 è solo una norma di indirizzo e che la sostanza del cambiamento dovrebbe ritrovarsi nel processo di delega attivato, che dovrà quindi costituire il cuore della futura architettura istituzionale italiana, una volta che (e se) entrerà a regime.

Quanto affidato ai futuri decreti legislativi, perciò, è assai più importante, sul piano sostanziale, perfino del testo di legge, perché è noto a tutti che alcune affermazioni di principio, di per sé in astratto condivisibili, andranno giudicate una volta che trovino una effettiva e concreta declinazione.

Guardando il primo decreto di attuazione, però, è difficile non rimanere delusi.

La legge 42, nell’ambito dell’art. 2, al comma 2 lettera f, anzitutto non parlava solo di fabbisogni ma di “costi e fabbisogni”. E questi avrebbero dovuto, anzitutto:

- costituire l’indicatore rispetto al quale comparare e valutare l’azione pubblica,
- definire gli obiettivi di servizio cui devono tendere le pubbliche amministrazioni regionali e locali nelle funzioni riconducibili ai livelli essenziali delle prestazioni o alle funzioni fondamentali.

Anche la lettera m) parla di fabbisogni standard. Per richiedere il superamento graduale della spesa storica, appunto a favore:

- del fabbisogno standard per il finanziamento dei livelli essenziali delle prestazioni, di cui all’art. 117 della Costituzione e delle funzioni fondamentali;
- della perequazione fiscale per le altre funzioni.

Si noti che si prevede, già a livello normativo, la perequazione per le “altre funzioni”. Non si comprende, però, per quale motivo si dovrebbe ritenere necessaria una perequazione anche sulle funzioni non fondamentali.

Il tema del finanziamento della spesa, per altro, è quello che viene affrontato nella maniera più debole da parte della normativa. Un conto è perequare sul necessario, un altro sul superfluo... Si decida con chiarezza, piuttosto, cosa fa parte dei diritti essenziali del cittadino.

Ancora, si prevedono, per ora in maniera non molto ben definita, alcuni tributi propri di incerta consistenza ed una giusta compartecipazione a tributi nazionali (ai sensi dell’art. 9, per le Regioni, e dell’art. 13 per gli enti locali anche all’IVA, il principale tributo nazionale), dettata dal fatto che circa un terzo della spesa pubblica è ormai gestita da Regioni ed enti locali.

Viene precisato, però, che (art. 2 lettera t) che sono esclusi interventi sulle basi imponibili o sulle aliquote che non siano del proprio intervento di governo. Questo significa che l’aliquota IVA non potrà essere toccata né dagli enti locali né dalle regioni, né in aumento (e ci pare logico) né in riduzione (e ci sembra assurdo).

¹ Una versione parzialmente diversa del presente articolo sarà prossimamente pubblicata in *Diritto e Pratica Amministrativa*

Più in generale l'idea del sistema delle entrate che nasce dalla norma è che:

- la manovrabilità delle imposte è più verso l'alto che verso il basso, e riguarda solo imposte "minori";
- la sussidiarietà viene immaginata in senso orizzontale, tra aree regionali più ricche e più povere.

Sinceramente ci pare un modo molto vecchio di ragionare, perché tutto ciò crea un sistema in cui in realtà sono pochi gli stimoli a spendere davvero meno, dal momento che non se ne ricava nessun beneficio competitivo territoriale.

Per essere chiari. In Lombardia avranno più o meno quello che hanno adesso, forse appena un poco di più quando potranno aumentare le imposte, ma l'ente regione non riceve da questa riforma nessun vero stimolo a "risparmiare", se non nei limiti dei vincoli del patto di stabilità interno (che per altro per le regioni è particolarmente iniquo).

Logica vorrebbe, invece, che il "risparmio" dovesse diventare un obiettivo strategico, finalizzato alla riduzione delle imposte, così da rappresentare una fonte di vantaggio competitivo del territorio (come accade in Spagna). Ma a questo non si è pensato, restando appunto irretiti dalle vecchie logiche, quelle per le quali servono sempre più soldi per avvantaggiare il territorio e non conviene averne meno, in totale antitesi con l'aria che tira in Eurolandia.

Sarebbe stato molto meglio, invece, pensare ad una solidarietà verticale e non orizzontale. In altre parole, se alla Campania oggi serve il 50% delle sue entrate e non il 25% come alla Lombardia gli si diano pure, ma quando un sistema regionale cresce (aumentando così il prelievo in valore assoluto) o riesce a fare economia di spesa, dovrebbe avere il diritto di ridurre la pressione fiscale sui suoi cittadini, decidendo di incidere sull'imposta che ritiene meglio ridurre.

In sostanza la l. 42/2009 si affida solo ad un obiettivo di convergenza verso una spesa standard. Ma questo è un film che abbiamo già visto, perché di fatto ripete il meccanismo applicato al sistema sanitario (con i risultati a tutti noti).

Servirà in teoria a stimolare i peggiori a migliorarsi un po', ma non costituisce certo uno stimolo sufficiente a rendere più efficienti le regioni e gli enti locali che si trovano già in fascia alta e che saranno quindi tentate di "sedersi".

Per altro, una grave lacuna della legge sul federalismo è dal lato delle sanzioni non tanto e non soltanto a chi spende troppo quanto a chi non rispetta le regole. Si potrà opporre a questa affermazione che già ci sono delle norme di carattere generale. È però facile rispondere che l'esistente è sotto gli occhi di tutti, e che fare delle norme di riassetto del sistema che ignorano del tutto la Corte dei Conti non è certo un bel segnale.

2. Il decreto legislativo approvato in via definitiva: il mancato rispetto della delega di cui all'art. 2, c. 2, lettera f.

Il fatto che si possa sperare in una convergenza dei peggiori verso i migliori viene subito frustrato leggendo il decreto di attuazione. Già il titolo, "decreto legislativo recante disposizioni in materia di determinazione dei fabbisogni standard di comuni, città metropolitane e province", palesa un mancato rispetto della delega che richiedeva, e per finalità ben specifiche, non solo l'individuazione dei fabbisogni, ma anche quella dei costi standard.

Il motivo, ovvio e scontato, è che le nostre pubbliche amministrazioni locali ad oggi non hanno una contabilità analitica a competenza economica, senza la quale è semplicemente impossibile immaginarsi una conoscenza minimamente attendibile dei costi, standard o meno che essi siano.

Eppure la legge aveva fatto una richiesta assolutamente razionale. Anzi, il legislatore si era anche reso conto che, per non accontentarsi dell'esistente, era necessario intervenire sul sistema informativo e contabile degli enti locali, ed ha dato delega di attuare, all'art. 2, c. 2 lettera h, la riforma del sistema contabile, certo nel senso dell'armonizzazione tra contabilità dei diversi livelli di governo ma anche di un sistema di contabilità economica.

Ci si deve domandare, pertanto, se non sarebbe stato più razionale attendere il perfezionamento del decreto legislativo sulla armonizzazione contabile, piuttosto che forzare la mano, contraddicendo la legge sul federalismo fin dal primo decreto emanato.

È vero che sembra improbabile che in Italia si riesca a implementare in tempi brevi una contabilità analitica attendibile negli oltre 8 mila enti interessati dalla legge per il federalismo, soprattutto dal momento che si parte da uno stato di fatto assai povero di competenze, di risorse e di interesse per un sistema di rilevazione sofisticato.

Questo però avrebbe giustificato una riflessione sui tempi del processo federalista, al limite una revisione della norma, ma non certo una disapplicazione della delega.

In verità, si ha la sensazione da una parte di grande fretta (il che comporta che si faccia per prima cosa non quanto sia necessario ma semplicemente quello che sembra più facile) e, dall'altra, della scarsa voglia di fare quei passi radicali che occorrono per cambiare gli assetti istituzionali di un Paese (ci si accontenta di dare una riverniciatina all'esistente, lasciando più o meno tutto così come è adesso).

3. il decreto. I suoi contenuti e le sue lacune

La finalità del decreto, viene dichiarato, è quello di “disciplinare la determinazione del fabbisogno standard per Comuni e Province, al fine di assicurare un graduale e definitivo superamento nei loro riguardi del criterio della spesa storica” (art. 1, c. 1).

L'articolo successivo poi propone una tempistica di realizzazione del “superamento della spesa storica”:

- a) nel 2011 verranno determinati i fabbisogni standard che entreranno in vigore nel 2012, riguardo ad almeno un terzo delle funzioni fondamentali;
- b) nel 2012 verranno determinati i fabbisogni standard che entreranno in vigore nel 2013, riguardo ad almeno due terzi delle funzioni fondamentali;
- c) nel 2013 verranno determinati i fabbisogni standard che entreranno in vigore nel 2014, riguardo a tutte le funzioni fondamentali.

È interessante notare che le funzioni fondamentali, qui definite in via provvisoria, sono 6, tra cui quella che corrisponde alla funzione 1 del bilancio attuale degli enti locali (funzioni generali di amministrazione, di gestione e di controllo), che mai ci saremmo aspettati fosse definita funzione fondamentale (semmai strumentale, sono i servizi ai cittadini funzioni fondamentali...), anche se per essa viene precisata, pudicamente, una copertura del 70% delle spese come certificate dall'ultimo conto del bilancio disponibile alla data di entrata in vigore della legge 42/2009.

La scelta del 70%, sia chiaro, non è un obiettivo di risparmio ma solo la presa d'atto che la quantificazione della funzione 1, nei certificati di bilancio inviati dagli enti al ministero dell'Interno, ha un importo abnorme, mediamente intorno al 40% della spesa corrente complessiva. Resta chiaro, però, che quei pochi che, avventatamente, avevano fatto un lavoro accurato, allocando nella funzione 1 solo quello che doveva davvero andarci, si troveranno fortemente penalizzati. Ma questa è l'Italia.

Lascia ancora più perplessi, però, la metodologia (art. 4) ed il procedimento (art. 5) immaginati per la determinazione dei fabbisogni standard.

In quanto alla metodologia viene semplicemente detto, salvo corollari, che è determinato attraverso:

- a) l'identificazione delle informazioni e dei dati di natura strutturale e contabile necessari, acquisiti sia da banche dati ufficiali esistenti sia tramite rilevazione diretta con appositi questionari da inviare ai Comuni e alle Province, anche ai fini di una riclassificazione o integrazione delle informazioni contenute nei certificati contabili;
- b) l'individuazione dei 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) l'analisi dei costi finalizzata alla individuazione di quelli più significativi e alla determinazione degli intervalli di normalità;
- d) l'individuazione di un modello di stima dei fabbisogni standard sulla base di criteri di rappresentatività attraverso la sperimentazione di diverse tecniche statistiche ;
- e) la 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.

In sostanza non viene individuata una vera e propria metodologia, ma viene detto:

- i dati verranno richiesti o presi dove si trovano;
- verranno rielaborati attraverso criteri statistici.

In pratica si rinuncia a creare un sistema contabile veritiero, scelta più seria ma che avrebbe richiesto ben altro approfondimento. Non si fa cenno, però, neppure a meccanismi di controllo: chi verificherà l'attendibilità dei dati degli enti locali? Che valore avranno i questionari che i comuni e le province si vedranno a dovere compilare in tempi brevissimi?

Ma la debacle del sistema pubblico viene certificata all'articolo successivo, dove si affida alla Società per gli studi di settore-Sose S.p.A., che notoriamente si è sempre occupata di altro, di predisporre le metodologie occorrenti alla individuazione dei fabbisogni standard e di determinarne i valori con tecniche statistiche che danno rilievo alle caratteristiche individuali dei singoli comuni e province.

Lo standard, mi era stato insegnato, è appunto uno standard; e questo dare "rilievo alle caratteristiche individuali dei singoli comuni" suona assai strano: siamo di fronte alla costruzione di un ossimoro, più che al rispetto della delega.

Nonostante l'autorevole supervisione dell'Ifel e della Commissione per l'attuazione del Federalismo, inoltre, ci pare improbabile che il contributo della Sose, "la cui attività, ai fini del presente decreto, ha carattere esclusivamente tecnico" (art. 5, c.1, lettera a) possa condurre ad un qualcosa di credibile e, soprattutto, di condivisibile.

Si è parlato, infatti, di circa 2 mila variabili prese in considerazione in questa esoterica metodologia. Basta questo numero per capire l'assurdità della procedura non tanto dal punto di vista tecnico quanto da quello politico. Fintanto che si fanno delle simulazioni potrà essere tutto molto divertente, ma quando verranno stilate della graduatorie non credo che quei sindaci e presidenti di provincia che si troveranno penalizzati saranno disposti ad accettare un risultato "statistico", che appunto fa uno standard caso per caso e come tale, giudicabile arbitrario ed iniquo o comunque difficilmente comprensibile.

4. La definizione dei fabbisogni standard. Sarebbero utili alla trasparenza del sistema ma il decreto tace sulle finalità e non incoraggia alla pubblicità dei risultati.

L'articolo 1 del decreto, al primo comma, stabilisce appunto che "è diretto a disciplinare la determinazione del fabbisogno standard per Comuni e Province, al fine di assicurare un graduale e definitivo superamento nei loro riguardi del criterio della spesa storica".

Però nello schema ora approvato, se viene definito – come si è detto in maniera assai poco condivisibile e credibile - come verranno individuati i fabbisogni standard, niente si dice sulle modalità con cui si intende raggiungere il fine, ovvero il graduale superamento del criterio della spesa storica.

In sostanza il decreto non dice come le fonti di finanziamento dovranno essere collegate ai costi standard, né in quali tempi.

Si definisce in qualche modo un mezzo ma non si dice come si vuole raggiungere l'obiettivo a cui esso è finalizzato, in un gioco di ambiguità che non potrà che portare ad un duro contenzioso o, più probabilmente, ad un niente di fatto.

La cosa preoccupa e delude, tanto più che il Governo ha avuto un mandato pressoché unanime da parte del Parlamento per quanto riguarda la legge 42/2009.

Per altro i risultati di questo lavoro non verranno neppure, con ogni probabilità, resi noti in modo trasparente, almeno a giudicare dall'articolo 6 del decreto, che pure è titolato "pubblicazione dei fabbisogni standard".

Infatti, la norma prevede che, con decreto del Presidente del Consiglio, vengono adottati la nota metodologica relativa alla procedura di calcolo ed il fabbisogno standard di ciascun comune e provincia (art. 6 c. 1).

Ma l'ente locale è obbligato soltanto a dare "adeguata pubblicità sul proprio sito istituzionale del decreto di cui al comma 1, nonché attraverso le ulteriori forme di comunicazione del proprio bilancio". Non viene richiesto, in altre parole, di fare un commento del proprio fabbisogno standard mettendolo a confronto con la spesa storica e corrente, né di confrontarsi con altri enti locali (cosa che pure sarebbe interessante, visto che ognuno avrà – anche se sembra una antinomia – un proprio personale standard).

In sostanza, tutto questo processo sembra destinato a produrre ben poco in termini di impatto sugli enti, neppure una maggiore consapevolezza nei cittadini sulle capacità della propria amministrazione locale.

Del tutto in affrontato, pertanto, è quanto richiesto all'art. 2, c. 2 lettera f), che come abbiamo detto chiedeva proprio di utilizzare i fabbisogni standard al fine di comparare e valutare l'azione pubblica, nonché di definire gli obiettivi di servizio cui devono tendere le pubbliche amministrazioni locali nell'espletamento delle proprie funzioni.

Un avvio che lascia poco sperare sulla consistenza e sulla equità di un futuro Federalismo. È bene ricordare, per altro, che il Federalismo della l. 42/2009 nasce come antidoto alle proteste di quella parte del Paese che vive ormai l'unità nazionale quale fardello ed ostacolo allo sviluppo, alla quale risponde con una idea di Federalismo solidale e moderato e rappresenta quindi un punto di equilibrio ragionevole.