

La spesa pubblica rivela i suoi segreti

Negli ultimi cinquanta anni la spesa pubblica è cresciuta significativamente, ammontando a circa il cinquanta per cento del Pil nei paesi della zona euro. In questi paesi sono state avviate numerose esperienze di revisione della spesa, volte al suo contenimento e al miglioramento della sua efficienza ed efficacia, hanno cercato di individuare modalità e meccanismi di miglioramento della produttività delle amministrazioni pubbliche sia statali che territoriali. In tal senso, la Commissione Europea considera la valutazione e il monitoraggio della performance delle amministrazioni pubbliche una condizione necessaria per migliorare la qualità della finanza pubblica e favorire la crescita economica. L'OCSE sottolinea l'importanza della valutazione della performance dell'azione pubblica come strumento di *accountability*.

La misurazione della performance rappresenta uno degli aspetti centrali del *New Public Management* (NPM), paradigma che è stato all'origine di vari progetti di riforma del settore pubblico negli ultimi tre decenni e che si caratterizza per informare la gestione del settore pubblico ad una metodologia più orientata al raggiungimento degli obiettivi di efficienza ed efficacia, oltre che alla semplificazione delle procedure per agevolare l'accesso ai servizi (per un approfondimento cfr. Sørensen P., Sørensen P. B., "Reforming public service provision: what have we learned?", in A. Philippopoulos (ed.), *Public Sector Economics and the Need for Reforms*, MIT Press, CESifo, 2016).

Quando si affronta la misurazione della *performance* delle amministrazioni pubbliche ci si scontra tuttavia con difficoltà di vario tipo tra cui la misurabilità dell'output delle amministrazioni pubbliche caratterizzate da obiettivi multipli, la scelta di metodologie statistico-econometriche adeguate, l'entità dei costi di raccolta di dati. Inoltre la misurazione dell'attività pubblica suscita spesso diffidenza da parte dei governi soprattutto quando utilizza tecniche troppo sofisticate e complesse - oltre che una certa riluttanza, probabilmente legata a motivi elettorali o di mediazione politica, a definire obiettivi in modo preciso, ad attuare politiche pubbliche fondate prevalentemente sugli esiti di queste metodologie o ad escludere attività politicamente sensibili che presentano maggiori difficoltà di misurazione.

In alternativa a queste tecniche, i governi di vari paesi OCSE, tra cui l'Italia, sembrano aver favorito l'adozione di metodi statistici basati sul calcolo dei fabbisogni standard di spesa e dei livelli standard dei servizi pubblici, su cui incardinare non solo la valutazione della performance delle amministrazioni locali ma anche il sistema di perequazione (cfr. per l'Italia Porcelli F. - Vidoli F. - Dispotico R., "A Simple Four Quadrants Model to Monitor the Performance of Local Governments", in A. Philippopoulos (ed.), *Public Sector Economics and the Need for Reforms*, MIT Press, CESifo, 2016).

Nel nostro paese la determinazione dei fabbisogni standard rappresenta infatti un aspetto fondamentale nel processo di costruzione del decentramento, così come definito dall'articolo 119 della Costituzione e dalla successiva legge delega n.42 del 2009 in materia di federalismo fiscale, in particolare nelle relazioni finanziarie tra il governo centrale e i livelli di governo locale (Comuni e Province). Uno dei punti principali della Legge n. 42 del 2009 è il superamento graduale del criterio della spesa storica per finanziare gli enti locali, attuato dal D. lgs. n. 216 del 2010, che stabilisce che la loro spesa per le funzioni fondamentali (servizi generali dell'amministrazione, edilizia scolastica, polizia, raccolta e smaltimento dei rifiuti, trasporto, servizi sociali) ed i livelli essenziali delle prestazioni (attualmente ancora non definita) sia garantita attraverso il finanziamento integrale sulla base dei fabbisogni finanziari standard. In altri termini, l'entità dei costi di fornitura dei servizi pubblici degli enti deve essere determinata sulla base di criteri standardizzati per evitare le distorsioni generate dal criterio della spesa storica, limitare il finanziamento di sprechi e inefficienze e favorire il principio dell'uguaglianza tra i cittadini nell'esercizio nell'accesso ai servizi essenziali.

Nel 2013 la Commissione Tecnica Paritetica per l'Attuazione del Federalismo Fiscale (COPAFF) ha approvato la metodologia di stima dei fabbisogni standard, sottoposta recentemente a revisione

ed approvata nel settembre 2016 dalla Commissione tecnica per i fabbisogni standard (CTFS) (per approfondimenti cfr. la nota metodologica SOSE approvata con il DPCM del 29 settembre 2016 e l'Audizione SOSE presso la Commissione parlamentare per l'Attuazione del federalismo fiscale del 27 ottobre 2016).

Il lavoro di determinazione dei fabbisogni standard è stato svolto da SOSE (Soluzioni per il Sistema Economico S.p.A., una società pubblica di proprietà del MEF/Banca d'Italia), in collaborazione con IFEL (Istituto per la Finanza e l'Economia Locale) e con con UPI (Unione delle Province d'Italia) utilizzando un approccio econometrico (*Regression Cost-Based Approach – RCA*) in cui il fabbisogno standard è derivato a partire dalla stima della spesa storica effettiva dei servizi forniti dagli enti. L'obiettivo della stima dei fabbisogni standard è di individuare le componenti di spesa che sono direttamente influenzate da bisogni specifici o costi di produzione locali, cui corrispondono differenziali di finanziamento tra enti locali. Esso viene calcolato per ogni funzione fondamentale a partire da una serie di fattori che hanno determinato in maniera significativa la spesa storica quali la dimensione e la struttura demografica e socio-economica della popolazione, la rete infrastrutturale di sostegno, la configurazione geografica del territorio (cfr. Marchionni E., Pollastri C., Zanardi A., *Fabbisogni standard e capacità fiscali nel sistema perequativo dei Comuni*, di, UPB, Roma, 2017).

La stima dei fabbisogni standard è articolata in varie fasi: la raccolta delle informazioni di base a partire dai dati contabili dei Certificati Consuntivi e da questionari relativi a specifiche informazioni (caratteristiche dell'ente, risorse a disposizione per la produzione dei servizi svolti, personale addetto, entrate (accertamenti) e spese (impegni) correnti) per i diversi comparti di spesa; la determinazione della spesa storica da stimare e la specificazione dei modelli di stima; il calcolo dei coefficienti di riparto relativo al complesso dei settori di spesa.

Combinando le informazioni relative ai fabbisogni e ai livelli dei servizi standard, la SOSE fornisce un indicatore sintetico, il livello quantitativo dei servizi offerti, in base al quale è possibile classificare gli enti locali in termini di performance. Questi sono divisi in quattro gruppi in relazione alla differenza tra i fabbisogni standard di spesa e le spese effettive pro capite, da un lato e la differenza tra l'output standard e quello effettivo pro capite: gli enti locali efficienti sono caratterizzati da una domanda potenziale minore di quella soddisfatta e spese effettive più basse di quelle standard. Possono pertanto rappresentare un riferimento importante nel favorire il miglioramento della performance media di tutte le amministrazioni e nell'individuazione delle *best practices*. Gli enti locali considerati *over-standard* sono invece caratterizzati da una spesa effettiva più elevata di quella standard e producono un output maggiore di quello standard, per cui sono in grado di finanziare autonomamente i servizi pubblici a livelli più della domanda potenziale o di ridurre il livello dei servizi per allinearli alla spesa standard. Gli enti locali non-efficienti oltre ad essere caratterizzati da una domanda potenziale più alta della loro capacità di offerta, spendono di più del fabbisogno standard. Infine quelli classificati come *under-standard* sono caratterizzati da spese effettive inferiori a quelle standard e devono soddisfare una domanda potenziale maggiore rispetto alla effettiva capacità di offerta. Queste informazioni dovrebbero indirizzare il processo di monitoraggio verso il gruppo degli enti non-efficienti, per verificare la presenza di serie inefficienze tecniche e allocative nella fornitura dei servizi, e verso quelli *under-standard*, per verificare che le risorse aggiuntive che ottengono nella perequazione vengono effettivamente spese per aumentare e/o migliorare la fornitura dei servizi.

L'enorme lavoro realizzato da SOSE ha un'impostazione dinamica in quanto, a cadenza periodica, vengono determinati i nuovi fabbisogni standard per garantire i necessari adeguamenti ai cambiamenti derivanti dal corso del tempo e dalle innovazioni tecnologiche che modificano la produzione dei servizi. Esso ha anche il merito di aver reso disponibili in forma sintetica sul portale Opencivitas le informazioni relative alla spesa storica, al fabbisogno di spesa standard e al livello quantitativo delle prestazioni degli enti locali per permettere a cittadini e amministratori di controllare gli esiti dell'azione pubblica, valutare le scelte gestionali e confrontare le prestazioni

degli enti per le diverse tipologie di servizi, ed è sicuramente un risultato conoscitivo importante che contribuisce a migliorare il rendimento delle istituzioni pubbliche. Rimane tuttavia ancora aperto il problema della qualità del servizio offerto, che al momento questi indicatori non riescono a catturare. A questo si aggiunge che per una valutazione adeguata della performance bisognerebbe tener conto anche del contesto ambientale in cui operano le amministrazioni che, a parità di competenza e di spesa, possono non essere in grado di fornire lo stesso servizio.

In tal senso può rivelarsi molto utile una lettura integrata dei dati sulla spesa forniti dalla SOSE con alcuni indicatori di benessere equo e sostenibile (BES) che l'Istat, sulla scia dell'iniziativa "Better Life" dell'OCSE, elabora da alcuni anni anche a livello territoriale e che sono stati inclusi di recente tra gli strumenti di programmazione e valutazione della politica economica nazionale. Tra questi di particolare interesse sono l'indicatore della qualità dei servizi pubblici ed una serie di indicatori di contesto economico, sociale e politico-istituzionale che forniscono informazioni preziose e arricchiscono il quadro informativo sull'azione pubblica.