



DOCUMENTO DI OSSERVAZIONI
ALLA NOTA METODOLOGICA
DETERMINAZIONE DEI FABBISOGNI STANDARD DELLE PROVINCE PER LE
FUNZIONI NEL CAMPO DELLO SVILUPPO ECONOMICO
(SERVIZIO DEL MERCATO DEL LAVORO)

9 ottobre 2012

IL CONTESTO FINANZIARIO ED ISTITUZIONALE

Il decreto legislativo 216/10 origina dalla legge delega sul federalismo fiscale n. 42/09, nella quale, tra i criteri e i principi direttivi si legge che il fabbisogno standard, viene inteso *“quale costo e fabbisogno che, valorizzando l’efficienza e l’efficacia, costituisce l’indicatore rispetto al quale comparare e valutare l’azione pubblica”..... finalizzato “al superamento graduale del criterio della spesa storica”.*

Tutto il sistema autonomistico contribuì fattivamente alla stesura della legge n.42/09, condividendone criteri, principi e soprattutto obiettivi, secondo un percorso che avrebbe portato alla emanazione dei diversi decreti legislativi attuativi al fine di realizzare compiutamente il federalismo fiscale.

Purtroppo però, tale percorso sembra aver subito una battuta d’arresto, quasi irreversibile, determinata dalla mancanza, ancora oggi, di elementi portanti di un sistema federale, come ad esempio la Conferenza permanente per il coordinamento della finanza pubblica, il mancato federalismo demaniale, ma soprattutto a causa di interventi di carattere finanziario che hanno svuotato di significato il concetto di autonomia e responsabilità finanziaria dei diversi livelli di governo locale.

Dal punto di vista finanziario infatti, le Province hanno subito in questo ultimo anno il carico di alcuni provvedimenti legislativi (dl 78/10, Dl 201/11, dl 95/12) che hanno pesantemente inciso sulle risorse finanziarie a disposizione, ma anche e soprattutto sull'autonomia finanziaria e fiscale faticosamente conquistata con i primi provvedimenti attuativi del federalismo fiscale (in particolare con il dlgs 68/11).

Per entrare nello specifico ambito dei fabbisogni standard, il cui obiettivo è quello di realizzare un processo perequativo tra le risorse disponibili per le Province delle regioni a statuto ordinario all'interno del fondo sperimentale di riequilibrio, occorre sottolineare come le manovre finanziarie abbiano di fatto azzerato tale fondo, vanificando, se non lo strumento, sicuramente l'obiettivo intrinseco del fabbisogno standard, ovvero rappresentare l'indicatore rispetto al quale poter superare il criterio della spesa storica.

Nel 2010 infatti, le Province avevano a disposizione un potenziale fondo di riequilibrio all'interno del quale ancora c'erano le risorse successivamente eliminate dal dl 78/10 (500 milioni dall'anno 2011), dal dl 201/11 (415 milioni dall'anno 2011 e 813 milioni di soppressa addizionale energia elettrica); ma soprattutto non si era ancora paventato il sostanziale completo svuotamento del fondo stesso (1039 milioni) attraverso l'intervento della c.d. spending review, che riduce di 1000 milioni a partire dal 2013 le risorse spettanti a tutte le Province.

Se dunque questo appena rappresentato è il contesto finanziario, non meno complesso e indefinito nel suo futuro svolgersi è il contesto istituzionale che fa da sfondo, da quasi un anno ormai, all'attività delle Province. Come è infatti a tutti noto, le Province, ai sensi di quanto previsto dall'art. 23 del decreto legge n. 201/11 c.d. Salva Italia, e dall'art. 17 del decreto legge n. 95/12 c.d. Spending Review, sono in una fase di accorpamento e trasformazione in città metropolitane.

Il Governo ha infatti inteso procedere ad una revisione delle circoscrizioni provinciali secondo criteri legati al numero di abitanti e alla estensione territoriale, e proprio in questi giorni sono in via di definizione le proposte regionali di riordino delle Province, in una direzione che presumibilmente ne dimezzerà il numero.

Contestualmente sono state riviste le funzioni fondamentali delle stesse, superando la classificazione definita nella legge n. 42/09, eliminandone alcune e riaggregandone altre.

Cionondimeno non si può sottacere l'importanza del varo di un fabbisogno standard che non è accompagnato da un altro tassello fondamentale del federalismo fiscale, e cioè l'autosufficienza finanziaria degli enti locali per lo svolgimento delle funzioni fondamentali: nel caso specifico delle Province, fermo restando quanto sopra riportato rispetto alla riduzione delle entrate erariali "trasformate" in finanza propria

attraverso il fondo sperimentale di riequilibrio, non si è mai arrivati alla procedura di “fiscalizzazione” delle risorse regionali per le funzioni delegate e attribuite alle Province. Senza questa parte di riforma non si può immaginare di “omogeneizzare” le Province, le loro funzioni, ed i rispettivi fabbisogni, prescindendo dal fatto che l’esercizio di tali funzioni fondamentali sono strettamente correlate al finanziamento regionale, mai trasformato in compartecipazione al gettito di tributi regionali. Immaginare di utilizzare i coefficienti per perequare risorse non proprie appare un’operazione quanto meno anomala ed eccentrica sotto ogni profilo considerato.

Infine occorre sottolineare che il documento oggetto di analisi è relativo al dpcm che ha ad oggetto la funzione inerente il servizio Mercato de Lavoro, rispetto alla quale è necessario sottolineare che, pur non rientrando specificatamente nella declinazione delle funzioni di cui all’art. 17 del dl 95/12, essa è e resta una funzione tipica di area vasta, assegnata con dlgs 469/97 in sede di decentramento amministrativo, e con evidenti integrazioni e correlazioni con la formazione professionale, di competenza esclusiva delle Regioni.

E’ in questo quadro che dunque ci si appresta a varare il primo dei sei fabbisogni standard per le funzioni fondamentali delle Province, rispetto ai quali l’UPI ha sempre sollecitato un forte accelerazione, anche con la importante finalità di poter condividere e mettere a sistema le numerose informazioni che tramite i questionari sono state raccolte, anche al fine di poterle utilizzare per interventi, quali ad esempio quelli della *spending review*, che fossero effettivamente più coerenti e calzanti con la realtà operativa, gestionale e finanziaria di ogni singolo ente, senza dover verificare che, ancora una volta, si procede ad un taglio di risorse secondo criteri, basi di dati e modalità che nulla hanno a che vedere con la effettiva, variegata (e anche “regionalizzata”) realtà delle Province italiane.

Alcune prime riflessioni.

- Appare necessario ribadire che la **metodologia** che viene proposta all’attenzione della Copaff non può considerarsi passibile di replicabilità per le altre funzioni che saranno oggetto di analisi nei mesi a venire, poiché ogni funzione amministrativa presuppone caratteristiche di output e variabili di contesto assai diverse. In questo caso infatti le variabili più incidenti sul

fabbisogno e sui livelli quantitativi delle prestazioni sono di carattere esogeno e variabili nel tempo, mentre in altre funzioni le variabili esogene di contesto (come ad esempio la dotazione infrastrutturale di scuole, strade, territorio, ecc) saranno presumibilmente assai più stabili nel tempo, come stabili dunque saranno anche gli output di riferimento;

- ciò porta anche a considerare l'esigenza di valutare, nelle prossime funzioni, anche la spesa in conto capitale.
- Per quanto riguarda i limiti della **base informativa**, come lo stesso documento rileva, occorre che si evidenzi con maggiore chiarezza ed incisività che la metodologia, corretta nella sua impostazione, richieda di qualificare e ottimizzare le basi di dati che sono state utilizzate.

Il riferimento è ovviamente al certificato di conto consuntivo, il documento che le Province annualmente redigono ed inviano al Ministero dell'Interno ad avvenuta approvazione del rendiconto della gestione annuale. Come correttamente rilevato nel documento in esame il certificato non solo non consente di garantire esaustività per determinare il costo effettivo della funzione, ma soprattutto è oggetto di una compilazione non sempre corretta delle varie voci di bilancio; come è noto infatti, la non esaustività delle voci contenute nel CCC ha favorito nel corso degli anni una imputazione non sempre precisa delle varie voci di costo, con particolare riferimento a quelle di personale, la cui incidenza – è ben noto – non è indifferente in una logica di efficientamento della spesa connessa all'attuazione delle politiche pubbliche.

Inoltre, come anche indicato nel documento in esame, anche le basi di dati provenienti da fonti istituzionali non sempre sono allineate temporalmente né offrono indicazioni utili e sufficienti ad individuare elementi di riferimento esaustivi per la elaborazione dei fabbisogni standard.

Infine lo specifico “servizio mercato del lavoro” è, tra le funzioni delle Province, una di quelle che maggiormente risente di una legislazione regionale di riferimento assai variegata, che implica un processo di trasferimento o delega di funzioni e compiti amministrativi che spesso possono differire in maniera sostanziale tra province di diverse regioni. Un elemento, questo, che non può essere sottaciuto nella presentazione della metodologia, pur nella oggettiva difficoltà di ricomporre puntualmente il quadro delle deleghe e dei trasferimenti di competenze che ogni singola Regione ha operato nei confronti delle Province su tutti i settori inerenti la formazione professionale e l'accesso alla professione, materie di evidente stretta correlazione con i servizi di incontro tra domanda e offerta di lavoro.

LE CRITICITA' – fabbisogni standard

Il fabbisogno standard oggetto di analisi coinvolge un ammontare di spesa corrente assai ridotto (circa 700 milioni di euro) rispetto al complesso di spesa delle Province che nel 2009 è stato pari a 8,7 miliardi di euro e che dunque interessa l'8% della spesa corrente. Ciò consente di auspicare che le osservazioni qui raccolte possano essere utilizzate per meglio indirizzare i lavori che interesseranno i prossimi fabbisogni standard delle altre funzioni delle Province.

Da un punto di vista metodologico occorre premettere che, come sopra richiamato, il Certificato di Conto consuntivo, sebbene rappresenti praticamente l'unico documento contabile che viene raccolto centralmente ed utilizzato anche da Istat, risente di una non sempre corretta e puntuale imputazione delle voci in esso contenute. Anche l'utilizzo di un solo anno di riferimento (in questo caso il 2009) invece di un arco temporale magari triennale, può rappresentare un elemento che rischia di "falsare" la rappresentazione finale del fabbisogno standard; ma soprattutto il quadro finanziario del 2009 è di fatto superato dalla storia della finanza pubblica. Dal 2009 al 2012 le riduzioni dei fondi destinati alle Province e il calo delle entrate proprie hanno di fatto costruito un nuovo scenario di riferimento, i cui principali elementi distintivi sono la fortissima contrazione delle spese e della riduzione dei servizi offerti.

Questa valutazione non può non essere fatta quando si parla di livelli quantitativi delle prestazioni, alla luce dell'utilizzo che si intenderà fare dei fabbisogni standard così individuati.

Ma elemento ancor più preoccupante è quello che si evince da una lettura, seppur veloce e anche solo superficiale, di alcuni dati forniti da parte di alcune Province in ordine ai c.d. output, come ad esempio le DID rilasciate, i patti di servizio attivati, i colloqui, ecc.

La mancanza di idonei *warnings* all'interno delle celle destinate al riempimento manuale da parte degli enti ha infatti consentito l'inserimento di dati assolutamente incongrui e matematicamente errati che rischiano di condizionare negativamente non solo la valutazione del singolo ente, ma anche l'auspicato effetto benchmark che si vorrebbe ottenere dai fabbisogni standard.

Solo per fare un esempio esistono Province che hanno dichiarato un numero di prese in carico fino a tre volte superiore al numero di disoccupati di riferimento. Questo è solo uno degli esempi che si possono fare da una lettura analitica della base di dati.

Se è dunque opportuno procedere con speditezza alla elaborazione dei fabbisogni standard delle funzioni degli enti locali, poiché con tali strumenti si può superare la

logica dei tagli lineari per meglio approcciare ad una ridefinizione della spesa che meglio si avvicina alla concezione della *spending review*, è necessario che l'applicazione dei fabbisogni standard nella prospettiva dell'applicazione dei coefficienti di riparto ai fini perequativi e di efficientamento della spesa, non prescindano dall'acquisizione di dati coerenti e certificati.

E' dunque evidente che per l'analisi dei dati relativi alle altre funzioni occorrerà individuare degli intervalli di congruità che fanno scattare, nel compilatore, il dubbio di verificare il dato che sta inserendo. Se infatti questa prima elaborazione di fabbisogno standard implica una massa finanziaria importante ma non poderosa dei bilanci provinciali, le successive funzioni fondamentali che saranno studiate necessitano di soluzioni tecniche che consentano una verifica di congruità del dato immesso.

LE CRITICITA' – i livelli quali-quantitativi

Ulteriore riflessione merita la necessità di analizzare i livelli quantitativi delle prestazioni anche sotto il profilo qualitativo, ovvero considerare i diversi output non solo sotto il profilo numerico, ma anche sotto il profilo qualitativo. Questo aspetto non appare emergere dalla stima del fabbisogno.

I diversi output, infatti, rappresentano progressivamente il passaggio da una attività meramente amministrativa obbligatoria per legge (DID rilasciate) ad una attività che più propriamente si configura come "politica attiva per l'incontro domanda offerta di lavoro" e che si caratterizza per numero di percorsi attivati, casi seguiti, prese in carico ecc.

La nota metodologica sembrerebbe priva di questa valutazione di merito, che però si rende necessaria laddove si procede, attraverso questi output, a differenziare gli enti tra di loro.

Ecco perché appare problematico ipotizzare, in questa prima fase, che vi sia una diretta connessione tra i dati sui servizi svolti, e la futura determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni e degli obiettivi di servizi relativi a ciascun ente locale. Si ritiene che tale riflessione debba essere valutata con attenzione, poiché l'analisi dei Lep e degli obiettivi di servizio dovrebbe essere fatta a monte, partendo da una analisi normativa –nazionale e regionale- e di contesto che dovrebbe prescindere dalle singole attività degli enti.

