



Università
Ca' Foscari
Venezia

Corso di Laurea magistrale (*ordinamento ex
D.M. 270/2004*)

In Amministrazione, finanza e controllo

Tesi di Laurea

— I fabbisogni standard nei comuni italiani.

Ca' Foscari
Dorsoduro 3246
30123 Venezia

Relatore

ch. Prof. Dino Rizzi

Laureando

Luca Favaron

Matricola 816772

Anno Accademico

2014 / 2015

Introduzione

Questo elaborato ha l'obiettivo di esaminare e comprendere lo sviluppo della finanza locale nel nostro Paese, cercando di coglierne dinamiche, evoluzione e funzionamento. Nel corso degli anni questa ha subito frequenti cambiamenti e fasi di stallo determinati dall'evoluzione normativa sull'argomento e sta attraversando proprio in questi anni una delicata fase che potrebbe radicalmente cambiare le prospettive per gli enti locali.

Nel primo capitolo, dopo una breve parentesi relativa ai principali modelli teorici di riferimento per il governo del territorio, saranno visionate le tipologie di risorse finanziarie previste per gli enti locali, con particolare riguardo ai modelli di perequazione, ai relativi trasferimenti perequativi ed alla loro funzione redistributiva.

A conclusione del capitolo sarà esaminata, attraverso le tappe principali, l'evoluzione normativa della finanza locale dall'Unità d'Italia sino ai giorni nostri.

Il secondo capitolo inizia focalizzando l'attenzione sui concetti di costo e fabbisogno standard, strumenti chiave dell'attuale fase di superamento graduale del criterio della spesa storica, nell'ambito della regolazione dei trasferimenti a favore degli enti locali.

Analizzati i vari modelli di determinazione dei fabbisogni standard per comuni e province, saranno introdotti i concetti di lep e capacità fiscale, per concludere il capitolo con un rapido focus circa la normativa relativa ai fabbisogni standard ed alla società incaricata di determinarli e pubblicarli nel portale "Opencivitas".

Negli ultimi due capitoli saranno esaminati i dati relativi a fabbisogni standard e livelli quantitativi delle prestazioni con particolare riguardo alla funzione settore sociale prevista per i comuni, al fine di trarre delle valutazioni circa il lavoro sinora svolto nella definizione di questo nuovo assetto degli enti locali.

INDICE

	Pag.
<u>INTRODUZIONE</u>	2
<u>CAPITOLO I: FEDERALISMO E MODELLI DI PEREQUAZIONE.</u>	
1.1 I cambiamenti nelle relazioni fra i livelli di governo.	7
1.2 Le diverse tipologie di governo del territorio.	9
1.3 L'attribuzione delle competenze nei vari modelli.	13
1.4 Decentralizzazione e principio di sussidiarietà.	17
1.5 Il principio di equivalenza.	21
1.6 Le fonti di finanziamento per regioni ed enti locali.	24
1.7 I trasferimenti perequativi.	26
1.8 I modelli di perequazione.	31
1.9 La normativa italiana in tema di perequazione.	35
1.10 L'evoluzione del federalismo in Italia.	37

CAPITOLO II: IL NUOVO ASSETTO FINANZIARIO PER GLI ENTI LOCALI.

2.1 Il necessario superamento della spesa storica.	53
2.2 Il ruolo dei costi standard.	55
2.3 La determinazione dei centri di costo.	60
2.4 Il sistema di contabilità a costi standard.	61
2.5 I fabbisogni standard.	65
2.6 Le modalità di determinazione dei fabbisogni standard.	69
2.7 La capacità fiscale del singolo ente.	73
2.8 La definizione di Lea e Lep.	75
2.9 I fabbisogni standard nell'ordinamento italiano.	80
2.10 La determinazione dei fabbisogni standard della Società Sose S.p.A.	84
2.11 Il portale "Opencivitas".	87
2.12 Il problema delle regioni a statuto speciale.	88

CAPITOLO III: I FABBISOGNI STANDARD DEI COMUNI ITALIANI.

3.1 Il modello di stima di Sose S.p.A.	91
3.2 Il confronto spesa storica - fabbisogni standard: i primi risultati.	96
3.3 I fabbisogni standard pro-capite	104
3.4 I fabbisogni standard del settore sociale.	109

CAPITOLO IV: I LIVELLI QUANTITATIVI DELLE PRESTAZIONI.

4.1 La necessità di far fronte ai limiti dei fabbisogni standard.	115
4.2 Il modello di stima dei livelli quantitativi delle prestazioni.	117
4.3 L'utilizzo dei livelli quantitativi delle prestazioni nell'analisi degli enti locali.	118
4.4 I limiti dell'analisi.	123

<u>CONCLUSIONI.</u>	125
----------------------------	-----

<u>BIBLIOGRAFIA.</u>	129
-----------------------------	-----

CAPITOLO I

Federalismo e modelli di perequazione.

1.1 I cambiamenti nelle relazioni fra i livelli di governo.

Un tema di notevole rilievo e oggetto di continui dibattiti nella vita politica del nostro Paese è senza dubbio quello del Federalismo. In merito a quest'argomento, nel corso degli ultimi trent'anni sono emerse molteplici opinioni e visioni circa il significato e le relative finalità, il tutto complicato da un iter politico-normativo che non si è di certo contraddistinto per semplicità e chiarezza.

Il Federalismo si afferma in un'epoca storica caratterizzata da rilevanti mutamenti nella sfera della pubblica amministrazione, dove si manifesta la palese inadeguatezza dei modelli di governo a carattere fortemente autoritario ed accentrato, che si apprestano così a fare spazio alla *decentralizzazione*, con la conseguente creazione di nuovi enti e livelli di governo accanto alle strutture centrali (processo che ha coinvolto quasi tutti i Paesi industrializzati registrando modalità d'implementazione diverse da Paese a Paese, in virtù dell'ordinamento istituzionale e delle relative peculiarità.)¹.

Solo per il tramite di questi enti territoriali infatti, è possibile perseguire i primari obiettivi dell'intervento pubblico nell'economia, tra i quali emergono l'efficienza dell'azione pubblica (garantire un livello quantitativo e qualitativo di servizi

1. Brosio – Piperno (2009), Cap.1.

adeguato), insieme all'equità nei confronti dei cittadini (equità che richiede una necessaria coordinazione tra i vari enti, sia a livello verticale che orizzontale).

Si afferma in altre parole il principio di sussidiarietà, secondo il quale le varie attività e funzioni politiche hanno bisogno di essere compiute dai livelli di governo più bassi, dagli enti a più stretto contatto con la popolazione di riferimento giacché meglio capaci di soddisfarne le peculiari necessità ed esigenze.

I cambiamenti nelle relazioni tra i vari organi posti a livelli diversi della scala di governo, stanno assumendo paradossalmente per certi versi anche la direzione opposta: esempio lampante è il processo di costituzione, coordinamento e potenziamento delle istituzioni dell'Unione Europea, il quale è significativamente rallentato dalla diffidenza dei vari Stati membri di cedere parte delle loro funzioni ad un livello di governo superiore costituito proprio da queste istituzioni della Comunità europea².

Il quadro dei mutamenti nelle relazioni tra i vari organi di governo di uno Stato ed i cambiamenti nei rapporti tra governi di diversi Paesi, vanno quindi a comporre un assetto politico-amministrativo che (a ragione anche delle pesanti implicazioni della crisi economica mondiale di questi anni), sta modificando significativamente ruoli, poteri e competenze delle varie istituzioni governative.

Ed in questa serie di cambiamenti il Federalismo assume un ruolo primario soprattutto in Paesi come l'Italia, responsabilizzando le autonomie locali ad un uso più efficace ed efficiente delle risorse pubbliche, combattendo sprechi, iniquità ed inefficienze a fronte di una gestione più consapevole e razionale³.

2. Brosio – Piperno (2009), Cap. 1 par. 1.3.

3. Stradiotto (2014), Cap. 10

1.2 Le diverse tipologie di governo del territorio.

Prima di analizzare la normativa prevista per l'attuazione del Federalismo in Italia, verranno di seguito brevemente presentate le principali forme di organizzazione territoriale del governo, alle quali i vari Stati hanno fatto ricorso di fronte alla manifesta impossibilità di gestire l'intera macchina della pubblica amministrazione tramite un solo organismo a livello centrale.

Questi modelli si caratterizzano per la diversa ripartizione delle funzioni tra i vari enti governativi, in cui tutte le strutture territoriali devono agire in maniera coordinata, muovendosi su un campo dove strategie e decisioni sono prese da soggetti diversi, in particolare si possono avere:

- decisioni assunte ed implementate direttamente dal livello centrale di governo;
- decisioni prese ed attuate dagli enti pubblici locali;
- decisioni prese ad un determinato punto della scala di governo, che vengono però implementate da un altro livello;

Le tipologie di strutture di governo locale sono molteplici, ma a fini di semplificazione espositiva, sono raggruppabili in tre distinti modelli⁴:

- sistema funzionale;
- sistema della decentralizzazione spaziale;
- sistema federale;

per ciascuno dei quali si presentano di seguito gli aspetti principali.

4. Brosio – Piperno (2009), Cap. 1 par. 1.2.

Il sistema funzionale rappresenta il modello peculiare degli stati contraddistinti da governi centralizzati, all'interno dei quali il settore pubblico si caratterizza per la suddivisione in vari enti che ricoprono una sola posizione ed una singola funzione avendone competenza però su tutto il territorio nazionale (si tratta di ministeri oppure di altre organizzazioni non aventi un diretto legame col governo centrale).

La finalità di questa struttura consiste nell'assicurare l'accessibilità ai servizi per la totalità della popolazione possibilmente mantenendo un elevato livello di efficienza ed uniformità nella fornitura, obiettivi che nelle realtà facenti ricorso a tale articolazione amministrativa non sono mai stati raggiunti completamente.

Difatti questo modello presenta un punto debole di grande rilievo: la struttura accentrata non favorisce il controllo dell'operato delle unità periferiche da parte del governo centrale; ma i limiti di questo modello non si fermano a codeste difficoltà di controllo: l'offerta di servizi si presenta rigida, difficilmente plasmabile e rapidamente adattabile alle varie realtà delle diverse aree ed ai relativi mutamenti.

Nonostante questi limiti, è stato il modello cui hanno fatto ricorso due importanti Stati europei come Francia ed Italia, che adottarono ciascuno una delle due versioni del sistema:

- *Sistema prefettizio*⁵: si caratterizza per la figura del prefetto, dotato di ampi poteri e competenze in materia di indirizzo e relativo controllo su tutti gli enti ed uffici ministeriali locali;
- *Sistema funzionale*: fino alla riforma regionale del 1970 in Italia, ha rappresentato il modello di governo locale nel quale il ruolo del prefetto, rispetto al sistema adottato olttralpe, era leggermente ridimensionato. Le sue competenze difatti comportavano responsabilità relativamente

5. Brosio – Piperno (2009), Cap. 1 pag. 3.

all'assistenza ed all'ordine pubblico, mentre per quanto riguarda le altre materie la supervisione del governo centrale vedeva come protagonisti Ministeri e direzioni regionali.

Esiste inoltre una terza variante del modello (la più moderna), che presenta un carattere maggiormente decentralizzato delle precedenti due versioni: il *sistema dell'autonomia funzionale*⁶ infatti, prevede la concessione agli enti pubblici locali di un maggior potere di autogestione e governo.

La seconda modalità di governo locale è rappresentata dal sistema della decentralizzazione spaziale, nel quale il grado di decentramento è maggiore rispetto al modello appena esaminato. Competenze e responsabilità per l'insieme delle politiche vengono distribuite fra gli enti e le strutture poste a diversi livelli di governo. Non si tratta più quindi di un governo centrale con i vari enti e ministeri a rappresentarne le ramificazioni nei vari territori del Paese, ma sono presenti governi locali dotati di un certo grado di autonomia e potere politico, competenti e responsabili per determinate funzioni nel territorio di riferimento, dal quale ricavano la legittimazione dei propri organi tramite elezione popolare. Oltre alla responsabilità relativamente ad un insieme di competenze, in quanto organismi autonomi dispongono di un proprio bilancio e conseguenti entrate proprie.

Questo modello ha trovato la sua migliore applicazione nei territori scandinavi, dove gli enti locali dispongono di ampia autonomia governativa che trova dei paletti solamente nelle norme di legge a carattere generale, ma il sistema della decentralizzazione spaziale non è peculiare soltanto di questi Paesi: in diversi Stati

6. Brosio – Piperno (2009), Cap.1 pag. 3.

dell'area mediterranea, tra cui Italia Francia e Spagna, i relativi sistemi a carattere regionale sono assimilabili a questo modello⁷.

Dalla breve analisi degli elementi caratterizzanti ciascuno dei due modelli, risulta palese quali sono i relativi focus : nel sistema funzionale di primaria importanza è il ruolo di controllo svolto dal governo centrale, il quale mira ad assicurare omogeneità nella fornitura di servizi e trattamento della popolazione del Paese; mentre il modello della decentralizzazione spaziale pone enfasi sulla responsabilizzazione degli enti locali, al fine di renderli più flessibili e capaci di dare risposta alle diversificate esigenze e preferenze della popolazione insediata nel territorio di loro competenza.

Il terzo modello fa riferimento ai sistemi federali che si caratterizzano per la presenza di un certo numero di aree di governo autonome (solitamente sono due, rappresentate da governo federale e Stati federati), che agiscono appunto in maniera separata, senza relazioni di subordinazione gerarchica.

Il carattere decentralizzato in questo modello emerge chiaramente dalle maggiori competenze e dai maggiori poteri che vengono assegnati agli Stati federati, per modificare i quali è necessario attivare un processo di revisione costituzionale. Esempi tipici di questo modello sono tutt'oggi gli ordinamenti di Paesi come Australia, Svizzera, Canada e Stati Uniti, nei quali le varie istituzioni federali, per le ragioni sopra esposte, godono di maggiori certezze e garanzie di mantenimento di questo elevato grado di decentralizzazione rispetto ai Paesi che fanno ricorso agli altri sistemi di governo territoriale.

7. Attraverso il processo di regionalizzazione, vengono delegate funzioni legislative ed amministrative ad un livello di governo diverso da quello centrale (le regioni), al quale erano precedentemente affidate. Brosio – Piperno (2009), Cap. 1 pag 4.

1.3 L'attribuzione delle competenze nei vari modelli.

Esaminati i principali modelli per la gestione del governo del territorio (nelle loro accezioni puramente teoriche), è necessaria ora una precisazione relativa al risvolto pratico di questi sistemi, in particolare per quanto riguarda quelli federali: la netta separazione tra i diversi livelli di governo relativamente a responsabilità e competenze, trova scarsa applicazione nella realtà, dove si manifestano invece con maggiore o minore intensità forme di commistione tra diversi livelli di governo⁸.

Partendo dal sistema definito “federalismo duale”⁹, governo federale e Stati federati mantengono una rilevante autonomia ed un significativo distacco l’uno dalle competenze dell’altro: sono definiti infatti “tangenziali” i rapporti tra questi due livelli di governo, dove l’eventuale insorgenza di un conflitto di competenze deve essere risolta per mano della Corte Costituzionale¹⁰. Conflitto di competenze che però si manifesta frequentemente nella realtà, vista la naturale competizione tra le diverse sfere di governo al fine di espandere le proprie prerogative e poteri, delineando un quadro parzialmente diverso da quello illustrato nella definizione teorica del modello (risulta palesemente complicata, se non addirittura irrealistica la possibilità che due diversi livelli istituzionali, nell’espletamento delle proprie funzioni, riescano a non “invaderersi” reciprocamente le rispettive sfere di competenza).

Il modello duale è rapidamente entrato in crisi, rivelando la manifesta impossibilità di strutturare l’intervento pubblico per grandi aree e la conseguente necessità di adottare politiche più ramificate e specifiche attraverso la costruzione di un sistema di intervento pubblico maggiormente articolato, dove un ruolo primario dovrà essere

8. Brosio – Piperno (2009), Cap. 2 pag. 52.

9. A livello costituzionale si basa solamente sui due livelli indicati nel paragrafo precedente, ovvero governo federale e Stati federati, che operano in totale autonomia l’uno dall’altro secondo la previsione puramente teorica. Brosio – Piperno (2009), Cap. 2 pag. 53.

10. Brosio – Piperno (2009), Cap. 2 pag. 53.

svolto dagli organi territoriali, che logicamente, potranno facilmente entrare in conflitto con gli Stati federati. Si possono sviluppare in questi modelli forme di concorrenza tra i vari enti locali di uno Stato¹¹ e tra Stati federati (concorrenza orizzontale), oltre ovviamente a quella tra governo centrale e i vari Stati (concorrenza verticale).

Nei modelli a carattere più accentrato (sistema funzionale), gli enti locali sono riconosciuti dalle varie Costituzioni che ne individuano il ruolo nel tessuto territoriale dello Stato di riferimento, ma di fatto i poteri di gestione, di controllo, le strutture ed il finanziamento, sono di esclusiva competenza del governo centrale.

Come accaduto per i sistemi federali, col tempo dai due livelli di governo teorici (centrale ed enti locali), ne è stato introdotto un terzo (le Regioni).

Strutturalmente però, nonostante questa evoluzione comune, il sistema unitario si differenzia notevolmente dal sistema federale: con l'introduzione di un terzo livello di governo, nel modello unitario le competenze di enti locali e Regioni, che godono di indipendenza reciproca le une dagli altri, rimangono sotto il controllo del centro.

Il sistema unitario mantiene quindi il suo forte carattere accentrato¹² dove è pressante il controllo del governo sugli enti di livello inferiore¹³, rappresentando il pilastro portante di tutta la struttura governativa territoriale. Logica conseguenza di questa configurazione, è la pressoché totale assenza di rapporti tra regioni ed enti locali,

11. Il che implicherebbe l'allentamento dei vincoli che uno Stato federale pone ai suoi enti locali, stimolandone la concorrenza; ma in realtà politica e burocrazia si sono spesso dimostrate miopi a questo orientamento. Il livello di concorrenza fra enti di diversi Stati invece risulta notevolmente inferiore, viste le ampie autonomie per gli Stati federati nello stabilire la politica di governo locale. Brosio – Piperno (2009), Cap. 2 pag. 52.

12. “*Inglobante*”, come definito da Wright (1988), tradotto in italiano a cura di Brosio (1995).

13. Emblematico è il caso delle regioni italiane finanziariamente ancora dipendenti dalla legislazione ordinaria.

essendo la struttura centrale il punto focale della totalità delle relazioni intergovernative.

Quest'articolazione teorica, coerentemente con l'orientamento alla decentralizzazione e con quanto riportato prima durante l'analisi del modello federale, ha comportato negli Stati facenti ricorso al sistema unitario, ad assistere ai continui tentativi dei vari livelli di governo di allargare il proprio raggio di azione e sfere di competenza, cercando di sottrarsi il più possibile dal controllo dei livelli superiori¹⁴.

Aspetto molto positivo, che favorisce la concorrenza tra i vari livelli con notevoli benefici per tutta la popolazione e lo Stato stesso, ma che non viene spesso colto appieno: come già visto in precedenza, sebbene le richieste di maggiore autonomia, libertà di azione (in altre parole decentralizzazione) da parte degli enti locali, i vari governi centrali tendono ad essere sordi a quest'appello, nonostante la maggiore libertà di iniziativa concessa a questi organi potrebbe comportare significativi risparmi ed un intervento pubblico più efficace ed efficiente.

I due modelli appena esaminati, sono quindi stati modificati nell'applicazione pratica, dove la spinta alla decentralizzazione ha prevaricato gli schemi definiti da teorie e normative.

All'interno degli ordinamenti democratici si è così sviluppato un altro modello derivante dai due precedenti e definito come “modello dell'interdipendenza competitiva”, basato su tre livelli di governo (centrale o federale, regioni o stati federati, enti locali), il quale si distingue per i seguenti aspetti peculiari¹⁵:

14. A differenza dello Stato federale in cui la Costituzione stessa garantisce i poteri e le autonomie degli Stati federali, i quali a loro volta non dispongono del potere di porre vincoli operativi e decisionali sui livelli inferiori di governo. Brosio – Piperno (2009), Cap. 2 pag. 55.

15. Brosio – Piperno (2009), Cap. 2 pag. 58.

- tutti gli organi di governo rivestono delle competenze relativamente ad una determinata funzione o settore (es. sanità, istruzione, politiche sociali, etc), di conseguenza, le loro competenze finiscono inevitabilmente col sovrapporsi in diverse aree d'azione;
- la presenza di aree in cui le competenze si sovrappongono, implica che tra gli organi di governo si crea una fitta rete di relazioni al fine di garantire il coordinamento dell'azione pubblica.

Da quanto emerso al primo punto, la presenza di aree di totale autonomia (che ovviamente variano da Paese a Paese a seconda del carattere più o meno centralizzato del loro ordinamento), rappresenta un aspetto chiave dello sviluppo dei modelli di governo locale. Proprio in merito a questo elemento, si avverte maggiormente l'effetto della decentralizzazione: difatti secondo questo modello, nel sistema federale non si verifica più la dipendenza degli enti locali dallo Stato federato, così come nei sistemi unitari il ruolo del governo centrale viene fortemente ridimensionato.

Il governo centrale non avrebbe alcuna convenienza a sopprimere completamente l'autonomia dei livelli inferiori¹⁶, indistintamente che si tratti di sistemi federali o unitari.

Non solamente per questioni di efficacia ed efficienza dell'intervento pubblico, ma in via principale per il fatto che regioni ed enti locali, interagendo reciprocamente e con il governo centrale stesso, non subirebbero passivamente direttive e vincoli impartiti da quest'ultimo: la realtà ha dimostrato che l'espansione della propria area di competenze¹⁷ rappresenta una prerogativa di qualsiasi organo governativo, logicamente orientato a conseguire maggiori spazi di autonomia.

16. Brosio – Piperno (2009), Cap.2 pag 57.

17. Avendo più enti responsabili per una determinata funzione e caratterizzandosi questi per diverse tipologie e livelli di responsabilità in merito a quest'ultima, possono sorgere facilmente casi di

1.4 Decentralizzazione e principio di sussidiarietà.

Dall'analisi delle peculiarità che differenziano i diversi modelli di governo del territorio, emerge chiaramente il filo conduttore che lega i vari sistemi: la decentralizzazione, seppur con gradi ed intensità differenti, ha rappresentato (a partire dal secolo scorso), rappresenta e rappresenterà, il tema di fondo dell'organizzazione della pubblica amministrazione in ogni Paese (almeno per quelli industrializzati).

Il modello dell'interdipendenza competitiva, racchiude un'importante risultato nel processo di evoluzione degli ordinamenti governativi all'insegna della decentralizzazione: prevedendo per tutti i livelli di governo sfere di completa autonomia che si contrappongono a zone di conflittualità di competenze, viene rotta la catena gerarchica che relegava gli enti di livello inferiore a semplici ramificazioni dell'autorità centrale. Al suo posto viene instaurata una fitta rete in cui competenze, potere decisionale e informazioni coinvolgono attivamente tutti i livelli di governo, al fine ultimo di fornire un servizio pubblico che soddisfi nel miglior modo possibile la moltitudine di esigenze dei cittadini.

Come è logico attendersi all'interno di una giurisdizione, vi sarà un insieme eterogeneo di orientamenti e preferenze circa le politiche locali che dovrebbero essere adottate ed implementate dalle istituzioni. Pertanto al fine di strutturare un'azione pubblica che riesca a dare risposte agli abitanti di una determinata area, è necessario un intervento coordinato tra diversi livelli di governo: la pianificazione più efficace è in via teorica realizzata dal centro, in quanto ha una visione d'insieme della composizione degli interessi nel territorio di riferimento, mentre gli enti locali sono

duplicazione di funzioni (aumento dei costi e spreco di risorse), oltre a logici e conseguenti problemi di coordinamento fra organi (compromissione del livello di efficacia ed efficienza con cui viene erogato il bene/servizio pubblico). Emerge chiaramente il ruolo chiave del governo centrale nello stabilire la ripartizione tra i vari enti delle responsabilità e l'importanza del coordinamento e degli accordi tra questi. Brosio – Piperno (2009), Cap. 2 pag. 59.

meglio in grado di cogliere le esigenze e necessità della popolazione della propria giurisdizione¹⁸. Portando le necessarie modifiche alle politiche di base stabilite da un livello superiore, possono essere predisposte le condizioni per soddisfare i bisogni peculiari manifestati dai cittadini del territorio di riferimento.

La decentralizzazione, come già ribadito, orienta a scelte di maggiore efficacia ed efficienza dell'azione pubblica: difatti favorendo la competizione tra i vari enti collocati ad un medesimo o diverso livello della scala di governo, a giovarne sono in primis i cittadini, in grado di valutare in maniera più adeguata l'operato delle istituzioni a contatto diretto con la loro comunità¹⁹.

Il pensiero politico ha in merito registrato le prese di posizione di illustri esponenti a favore dei temi del federalismo e della decentralizzazione (tra i quali si ricordano Montesquieu²⁰, Oates, Tocqueville²¹), rappresentabili sinteticamente nei seguenti aspetti positivi:

- favorisce la partecipazione diretta dei cittadini alla vita politica della loro comunità controllando l'operato dei propri rappresentanti politici;
- educa i cittadini stessi al rispetto della cosiddetta “cosa pubblica”;

18. Un'importante contributo all'affermazione della decentralizzazione è sicuramente dovuto all'opera di Oates (Wallace Oates, *Fiscal Federalism*, Harcourt, Jovanovich, Inc. 1972), dove l'illustre economista ha elaborato un modello in cui enfatizza il ruolo della decentralizzazione, capace di soddisfare le esigenze di un maggior numero di cittadini rispetto a un governo accentrato. Modello dove però vengono fatte due assunzioni che non rispecchiano la realtà: presenza di un'unica politica su tutto il territorio e giurisdizioni contenenti cittadini con preferenze omogenee circa le politiche ottimali da attuare a livello locale. Citato in Brosio – Piperno (2009), Cap. 1 par. 1.5.

19. Brosio – Piperno (2009), Cap. 2.12.4.

20. “*In una democrazia di piccole dimensioni, l'interesse pubblico diventa più evidente, meglio compreso e più alla portata dei cittadini.*”, Montesquieu (1952), citato in Brosio – Piperno (2009), Cap. 1 pag. 9.

21. A. De Tocqueville (1981), citato in Brosio – Piperno (2009), Cap. 1 pag. 9.

- rispetto ad un governo centralizzato offre maggiori opzioni di scelta ai cittadini, stimolando la competitività fra le istituzioni²²;
- maggiore capacità di rispondere appieno ai bisogni ed alle richieste dei cittadini da parte degli enti locali inseriti nella realtà territoriale, rispetto a quanto possa fare un'istituzione a loro lontana;
- tutela delle minoranze etniche²³.

Il tema del federalismo ha quindi registrato numerose argomentazioni a favore provenienti da importanti esponenti del campo politico economico e della sociologia, guidando l'evoluzione e l'organizzazione della struttura politico-amministrativa negli ordinamenti dei Paesi più moderni e civili.

Il successo del modello basato su una forma di governo decentralizzata, trae origine da due importanti principi che racchiudono e insieme determinano, i potenziali benefici che sono stati precedentemente esaminati²⁴:

- principio di sussidiarietà;
- principio di equivalenza;

22. Il modello elaborato dall'economista francese Pierre Salomon, enfatizza il beneficio della concorrenza tra i vari enti governativi, in quanto i cittadini dispongono nell'arma del voto nello stimolare il buon operato dei governanti (fa riferimento ad aspetti più realistici del possibile comportamento degli abitanti, in quanto difficilmente questi cambieranno frequentemente residenza per spostarsi di volta in volta nella giurisdizione migliore). Salomon (1987), citato in Brosio – Piperno (2009), Cap. 1 pag. 13.

23. Tema utilizzabile anche a sfavore della decentralizzazione: soprattutto nei paesi più arretrati (dove l'informazione è spesso filtrata e soggetta a restrizioni), è plausibile ipotizzare che nelle comunità locali vi possano essere piccoli gruppi potenti e influenti in grado di accaparrarsi tutte le risorse prevaricando la fascia più povera della comunità, che non avrebbe più modo di veder tutelati i suoi interessi. Brosio – Piperno (2009), Cap. 1 pag. 10.

24. Brosio – Piperno (2009), par. 2.4.

Il principio di sussidiarietà assume notevole rilievo nel nostro ordinamento, essendo espressamente previsto dall'articolo 118 della Costituzione Italiana che recita:

“Le funzioni amministrative sono attribuite ai Comuni salvo che, per assicurarne l'esercizio unitario, siano conferite a Province, Città metropolitane, Regioni e Stato, sulla base dei principi di sussidiarietà, differenziazione ed adeguatezza. I Comuni, le Province e le Città metropolitane sono titolari di funzioni amministrative proprie e di quelle conferite con legge statale o regionale, secondo le rispettive competenze. La legge statale disciplina forme di coordinamento fra Stato e Regioni nelle materie di cui alle lettere b) e h) del secondo comma dell'articolo 117, e disciplina inoltre forme di intesa e coordinamento nella materia della tutela dei beni culturali. Stato, Regioni, Città metropolitane, Province e Comuni favoriscono l'autonoma iniziativa dei cittadini, singoli e associati, per lo svolgimento di attività di interesse generale, sulla base del principio di sussidiarietà.”

In pratica, il principio di sussidiarietà sostiene che un determinato ente è chiamato ad espletare le varie funzioni amministrative solamente nella circostanza in cui queste non possono essere esercitate da un ente collocato ad un livello più basso della scala governativa e quindi a più stretto contatto con i cittadini²⁵.

25. Stradiotto (2014), Cap. 7 pag.115.

Quella appena descritta rappresenta la cosiddetta “sussidiarietà verticale”²⁶, prevista nel nostro ordinamento insieme a quella di carattere “orizzontale”, la quale fa specifico riferimento alle relazioni ed alla ripartizione dei compiti tra governo centrale e soggetti privati: il ruolo primario è lasciato all’iniziativa privata, mentre l’azione pubblica assume appunto un carattere sussidiario, con le istituzioni che sono chiamate ad intervenire nel solo caso in cui le libere associazioni, corpi sociali e privati non si rivelino capaci di adempiere adeguatamente a meritevoli interessi e bisogni della società. Nel nostro Paese ad esempio, l’intervento dei Comuni si configura come sussidiario rispetto a quello dei cittadini, essendo previsto solamente nelle circostanze in cui le funzioni possano essere espletate a livelli di efficacia ed efficienza superiori rispetto a quanto potrebbe svolgere la libera iniziativa privata²⁷.

1.5 Il principio di equivalenza.

Strettamente connesso al principio di sussidiarietà si trova il sopracitato principio dell’equivalenza (che racchiude i principi di differenziazione e adeguatezza enunciati nell’art. 118 Cost.): l’azione pubblica infatti, si caratterizza per la fornitura di beni e servizi alla popolazione appartenente alla propria giurisdizione tramite i cosiddetti

26. Prevista e disciplinata anche a livello europeo dall’art. 5 del Trattato di Maastricht: “*Nei settori che non sono di sua esclusiva competenza la Comunità interviene [...], soltanto se e nella misura in cui gli obiettivi dell’azione prevista non possono essere sufficientemente realizzati dagli Stati membri e possono, dunque, a motivo delle dimensioni o degli effetti dell’azione in questione, essere realizzati meglio a livello comunitario*”.

27. Stradiotto (2014), Cap. 7 pag.116.

beni pubblici²⁸. Questi ultimi hanno coperture differenti, nel senso che manifestano i loro effetti in aree più o meno vaste, a seconda della tipologia di bene in questione; ed è proprio questo il motivo primario per cui le varie forme di governo assumono una struttura articolata su più livelli.

Diretta conseguenza di quanto appena esposto è una problematica organizzativa: risulta palese la necessità di una corretta assegnazione delle varie responsabilità e competenze alle istituzioni poste ai vari livelli della scala governativa, affidando l'espletamento di una determinata funzione all'ente che per dimensione risulti maggiormente idoneo a garantire la fornitura di un determinato bene pubblico (nella sostanza consiste in questo il principio di equivalenza).

Il nodo della questione è rappresentato pertanto dalle difficoltà legate all'attribuzione delle responsabilità: è evidente che codesta assegnazione tra i vari enti e livelli di governo comporterà l'insorgenza di sovrapposizione di competenze.

Difatti, per evitare qualsiasi tipo di "invasione" della propria sfera di competenze da parte di un altro organo governativo, all'interno di uno Stato sarebbe necessario che si verificasse sempre la perfetta coincidenza tra queste due grandezze:

28. I beni pubblici si caratterizzano per essere non-escludibili (non è possibile escludere qualcuno dall'utilizzo/consumo) e non-rivali (l'utilizzo del bene da parte di qualcuno non pregiudica che un altro soggetto possa goderne dei benefici). La fornitura dei beni e dei servizi pubblici inoltre si distingue tra beni/servizi a rete (stesso livello di utilità per tutti i cittadini collegati (es. rete fognaria) e beni/servizi a punto, dove l'utilità è ricavabile solamente nel luogo di erogazione (es. scuole ed ospedali). Le ragioni che portano a giustificare l'erogazione da parte di enti pubblici di questi beni e servizi sono: la presenza di monopoli naturali (costi marginali decrescenti), in cui per definizione la quantità offerta non sarà quella ottimale che massimizza l'utilità per la collettività e risulterà inferiore a quanto sarebbe stato offerto in una situazione di concorrenza (oltretutto ad un prezzo più basso). Di primaria importanza è inoltre l'esigenza di monitorare il consumo di determinati beni meritori. Brosio – Piperno (2009), Cap. 2 par 2.10 – 2.11.

- l'area di copertura di una determinata azione politica esercitata dalla giurisdizione incaricata di implementarla;
- l'area geografica compresa entro i confini della giurisdizione stessa;

ma la realtà dimostra che la piena coincidenza delle due aree raramente si verifica, lasciando spazio a situazioni in cui il territorio che trae giovamento dalle politiche attuate dal settore pubblico è superiore o inferiore ai confini del territorio di riferimento²⁹.

Di conseguenza nella generalità dei casi, il ricorso a politiche macroeconomiche e redistributive a livello locale si rivela non efficiente, o almeno non quanto lo sia se effettuate a livello nazionale.

Il principio di equivalenza pertanto, orienta l'operato delle istituzioni locali alla mera erogazione di beni e servizi pubblici, concentrandosi su attività allocative e di regolamentazione delle funzioni, per le quali gli interventi messi in atto ricadano principalmente entro i confini della giurisdizione³⁰.

La funzione redistributiva va detto, era in passato di esclusiva competenza degli organi di governo locale prima dell'affermarsi delle grandi macchine di sicurezza sociale e previdenziale operanti a livello nazionale. Questa funzione, viene esercitata con un maggior grado di efficacia ed efficienza a livello statale piuttosto che a livello locale, in quanto in quest'ultimo punto la composizione degli interessi risulta molto

29. Nel caso in cui il beneficio riveste un'area inferiore a quella della giurisdizione, si fa riferimento alla teoria delle scelte collettive, mentre nel caso inverso, con la prima area superiore alla seconda, si fa riferimento alla teoria delle esternalità (positive o negative, a seconda che generino benefici o danni non vendibili nel mercato). Brosio – Piperno (2009), Cap. 2 pag. 31.

30. Brosio – Piperno (2009), Cap. 2 pag. 32.

più complicata (non si ha la visione d'insieme del quadro nazionale o regionale), oltre ad essere molto più onerosa (per via dei più o meno intensi movimenti migratori)³¹.

1.6 Le fonti di finanziamento per regioni ed enti locali.

Gli enti locali hanno a disposizione diverse fonti di finanziamento per l'espletamento delle loro funzioni, tra le quali le principali sono le imposte, i prezzi pubblici, il ricorso al debito ed i trasferimenti.

Partendo dalle imposte locali, queste si differenziano in base al livello di autonomia degli enti che traggono beneficio dal relativo gettito per quanto riguarda la loro gestione. In particolare si suddividono in³²:

- Imposte proprie: in linea teorica all'ente territoriale viene assegnata la responsabilità per la definizione della base imponibile e la fissazione delle aliquote, ma in realtà nella maggioranza dei casi la prima viene definita

31. Il ruolo delle amministrazioni locali nella fase redistributiva non è stato tuttavia completamente soppresso: nonostante l'intervento più efficace risulti quello a livello nazionale, bisogna comunque tenere in considerazione l'esistenza di orientamenti differenti circa le politiche di redistribuzione. Ragion per cui è possibile, se non doveroso, prevedere l'affiancamento di politiche locali a quelle nazionali, da implementare mediante la fornitura di servizi ed anche trasferimenti monetari. Un ruolo centrale nella funzione redistributiva riconosciuto alle amministrazioni locali, deriva dalla classificazione della redistribuzione alla stregua di un bene pubblico (non rivale e non escludibile), implicando così la necessità che questa venga svolta sotto gli occhi dei cittadini, che potranno così apprezzarne valenza e benefici per la loro comunità, Pauly (1973), citato in Brosio – Piperno (2009), Cap. 2 pag. 34.

32. Brosio – Piperno (2009), Cap. 4 par. 4.2.

direttamente dal governo centrale, che è solito prevedere anche limiti minimi e massimi per le aliquote;

- Imposte in sovrapposizione: il governo centrale è responsabile per la definizione della base imponibile (quest'ultima può essere oggetto di contrattazione tra livello centrale e organi più bassi della scala di governo), mentre le aliquote vengono fissate dai governi locali.

La definizione di queste ultime può trovare applicazione sulla base imponibile (sovraimposte) oppure sul gettito (addizionali).

- Imposte in compartecipazione: in questa categoria aliquote e base imponibile vengono definiti dal governo centrale, mentre gli enti locali sono destinatari di una quota del gettito derivante dal prelievo esercitato nel loro territorio.

Tariffe e prezzi pubblici³³ invece, costituiscono un'entrata per l'organo di governo locale ogni qualvolta quest'ultimo fornisca beni a domanda individuale, facendo sostenere al cittadino il costo totale o parziale dei beni stessi.

Il ricorso al debito consiste invece nell'essere una fonte di finanziamento a cui gli enti locali dovrebbero fare affidamento esclusivamente per effettuare investimenti, misura che implica l'introduzione di forme di controllo da parte del governo centrale³⁴. Procedendo nell'analisi delle fonti di finanziamento, di particolare importanza è il ruolo dei trasferimenti, tramite i quali lo Stato centrale assegna agli enti locali parte

33. I prezzi praticati sono distinguibili in tariffe (quando non si ha un prezzo di mercato), tasse (prezzo inferiore ai costi di produzione con servizio esercitato dal settore pubblico), imposte legate al beneficio che non sono riferite all'erogazione di un servizio (es. accisa sulla benzina per finanziare la manutenzione stradale), imposte di scopo (il gettito raccolto è destinato al finanziamento di una determinata spesa). Brosio – Piperno (2009), Cap. 4.

34. Per i Paesi dell'area UE la questione è molto importante, essendo monitorato disciplinato e controllato il ricorso al debito; basti vedere il rigore imposto dal Trattato di Maastricht e dal Patto di Stabilità.

delle proprie risorse con differenti modalità che verranno esaminate nel paragrafo successivo.

1.7 I trasferimenti perequativi.

Vi sono diverse ragioni a giustificazione dei trasferimenti che l'autorità centrale effettua a favore degli organi situati a livello più basso della scala governativa, motivi rappresentabili sinteticamente in questi tre aspetti³⁵:

- la confluenza al governo centrale del gettito delle imposte più importanti;
- la necessità di supportare l'azione di queste istituzioni periferiche alle quali l'autorità centrale ha delegato la responsabilità per l'espletamento di determinate funzioni;
- per ragioni di equità e parità di trattamento di tutti i cittadini, i quali hanno il diritto di godere di standard di servizio omogenei a prescindere dalla zona di residenza e del conseguente ente locale che eroga i servizi e le prestazioni.

Proprio in merito a quest'ultimo punto, emerge la necessità di individuare i cosiddetti livelli essenziali di prestazione (Lep) e livelli essenziali di assistenza (Lea), tramite i quali risulterebbe possibile determinare il quantitativo minimo di servizi che dovrebbero essere garantiti in modo uniforme all'interno dell'intero territorio

35. Bosi (2012), Cap. 5.

nazionale³⁶ (si tratta di un principio di equità orizzontale, che verrà esaminato più dettagliatamente nel capitolo successivo).

È opportuno segnalare che esistono diverse tipologie di perequazione³⁷, tutte comunque improntate a criteri di redistribuzione e trasferimento di risorse al fine di garantire maggiore equità. Perequazione che può essere di tipo verticale oppure orizzontale: se la perequazione avviene in maniera verticale, l'autorità centrale attraverso le imposte nazionali procede a creare un fondo di perequazione di un importo pari alla sommatoria dei singoli squilibri finanziari (negativi ovviamente), delle amministrazioni locali, le quali saranno destinatarie del trasferimento perequativo necessario a colmare tale disavanzo. La perequazione a carattere orizzontale invece, prevede che il finanziamento del fondo di cui sopra avvenga ad opera delle istituzioni locali che registrano uno squilibrio finanziario positivo, con risorse che andranno a colmare i deficit delle altre amministrazioni (i primi quindi subiranno un trasferimento negativo, cioè un prelievo di risorse)³⁸.

36. Stradiotto (2014), Cap. 9 pag.137.

37. Oltre alla perequazione fiscale, oggetto di trattazione, vi sono altri due concetti di uso comune:

- perequazione urbanistica: si occupa di risolvere problematiche di iniquità tra i cittadini legate a decisioni di urbanizzazione, cercando di cancellare o perlomeno ridurre i vantaggi e gli svantaggi derivanti da tali scelte;
- perequazione territoriale: riguarda invece gli effetti prodotti da esternalità derivanti da scelte di localizzazione operate nei vari comuni (si occupa di ristabilire l'equità tra enti locali);

Arachi - Zanardi Alberto (1998), Cap 1 pag 16.

38. La perequazione può avvenire inoltre tramite fondo aperto (concessione del trasferimento perequativo stabilito) oppure a fondo predeterminato: in questo caso i vari squilibri finanziari registrati, non implicano trasferimenti di pari ammontare, ma vengono presi come riferimento per la ripartizione di una cifra predeterminata (in pratica l'autorità centrale può limitare le quote di trasferimenti alle istituzioni locali, mantenendo comunque inalterate le quote proporzionali di trasferimenti tra enti con diversi disavanzi). Può essere inoltre totale o parziale e riguardare o il lato delle entrate o il lato delle spese (esistono svariati approcci). Bosi (2012), Cap. 5.

Rispetto al modello verticale, in quest'ultimo vi è una maggiore trasparenza per quanto riguarda la redistribuzione tra le cosiddette “regioni ricche” e “regioni povere”. Esistono insomma diverse modalità per effettuare trasferimenti di risorse sia tra enti dello stesso livello, che tra organi di livelli diversi.

L'analisi si soffermerà ora sul concetto di perequazione di maggiore interesse ai fini di questo elaborato, ovvero la perequazione fiscale: essa consiste in trasferimenti dall'autorità centrale alla periferia o tra unità periferiche, con il fine principale di ridurre e limare il più possibile le differenze di capacità fiscale ed il costo dell'erogazione dei servizi pubblici tra le varie giurisdizioni del territorio nazionale³⁹.

Lo sforzo esercitato tramite una complessa predisposizione di un buon modello di perequazione, dovrebbe portare ad assicurare (a parità di sforzo fiscale e condizioni di efficienza), dei livelli simili di erogazione qualitativa e quantitativa potenziale per i diversi beni e servizi pubblici regionali e locali⁴⁰.

Le finalità principali della perequazione fiscale sono quindi consistenti in:

- assicurare un determinato livello di standard qualitativo e quantitativo nell'erogazione dei servizi (a parità di efficienza e sforzo fiscale);
- favorire l'allocazione ottimale (o comunque efficiente) dei fattori di produzione;
- supportare il governo centrale nelle politiche di stabilizzazione a tutela delle istituzioni locali;

39. Porcelli (09/01/2015).

40. Emerge come cardine nella definizione di perequazione fiscale il concetto di equità orizzontale, in quanto mira a far sì che i vari organismi di governo siano nella condizione di erogare servizi che a parità di efficienza e sforzo fiscale, risultino qualitativamente omogenei. Porcelli (09/01/2015).

- garantire il supporto economico agli enti locali per lo svolgimento delle loro funzioni istituzionali⁴¹;

obiettivi perseguibili mediante l'adozione di diverse tipologie di trasferimenti⁴²:

- discrezionali oppure automatici;
- illimitati o limitati;
- incondizionati o condizionati (che prevedono vincoli di destinazione per poterne beneficiare);
- in somma fissa o cofinanziamento (per quest'ultima fattispecie la somma erogata all'ente locale è determinata in base a quanto quest'ultimo decide di spendere di tasca propria);
- sostenenti gli investimenti in presenza di limitazioni al ricorso al debito;

41. Zanardi (2012) .

42. Brosio – Piperno (2009), Cap. 5.

Tabella 1: Graduatoria delle cause determinanti le disomogeneità fra enti locali.

Fonti di disuguaglianza tra gli enti locali	
Categoria	Fonte
A	Differenze dovute alle distribuzioni delle risorse naturali
	Differenze nelle risorse tassabili e nelle basi imponibili a disposizione delle giurisdizioni locali
B	Differenze nei fabbisogni standard pro-capite
C	Differenze nei costi dei fattori produttivi dovute alla struttura dell'economia locale
D	Differenze nelle economie di scala della fornitura
E	Differenze di costo dovute all'efficienza degli amministratori locali
	Differenze nelle preferenze locali
F	Differenze nelle preferenze locali circa il mix di entrate (imposte, tariffe)

La perequazione dovrebbe prendere in esame A,B,C ed in alcuni casi D.

Fonte: Zanardi (2012).

Nella tabella 1 al fine di definire un quadro generale delle questioni, vengono riepilogate le principali ragioni determinanti le situazioni di iniquità tra gli enti territoriali, elencate in ordine di significatività decrescente.

Il ricorso al trasferimento quindi, può avvenire con differenti modalità, così come sono molteplici i modelli di perequazione che saranno esaminati nel paragrafo successivo.

1.8 I modelli di perequazione.

In questo paragrafo, alla luce di quanto emerso nel precedente, verranno brevemente presentate le caratteristiche tipiche di ciascuna delle principali modalità comunemente adottate per gestire un sistema di perequazione, con le relative implicazioni positive o negative.

- Il primo modello di perequazione da esaminare è quello della **spesa storica**, in base al quale all'ente locale viene garantito il trasferimento di tutte le risorse finanziarie di cui ha bisogno per arrivare al pareggio di bilancio. Questo implica che esso vedrà completamente slegate le proprie decisioni di spesa dalle relative entrate, pertanto sarà improbabile che nella giurisdizione di questo ente le risorse verranno gestite in maniera efficiente⁴³.

La garanzia da parte del governo centrale di un trasferimento a totale copertura delle spese sostenute, non induce ad una programmazione razionale e responsabile delle spese da affrontare, ed allo stesso tempo non spinge le giurisdizioni locali a ricavare le risorse necessarie tramite un aumento dell'imposizione sui propri cittadini⁴⁴.

- Questo modello dimostra palesi lacune ed inefficienze, come del resto queste si manifestano nell'articolazione di un altro modello, quello del **trasferimento in somma fissa pro-capite**: l'autorità centrale eroga a tutte le giurisdizioni sotto la propria competenza un quantitativo fisso pro-capite.

43. Bosi (2012), Cap. 5.

44. Il metodo della spesa storica sarà trattato anche nei paragrafi successivi in quanto ricopre un ruolo primario nella questione relativa alla tematica del federalismo fiscale che sarà esaminata nel prosieguo della trattazione.

Standardizzando con questa modalità tutti gli enti locali, non vengono tenute in considerazione le peculiari esigenze di spesa e l'ammontare di risorse finanziarie proprie di ciascuno di essi, generando inevitabilmente fenomeni di iniquità orizzontale.

- Passando al **metodo della perequazione della capacità fiscale**⁴⁵, la finalità principale dell'azione di redistribuzione consiste nel diminuire la diversità di potenzialità fiscale tra le varie giurisdizioni nazionali (perequazione che riguarda quindi le entrate locali)⁴⁶.

In questa fattispecie il governo centrale determina base imponibile e aliquote standard, rappresentanti l'impegno fiscale attendibile da parte dell'ente locale, provvedendo a trasferire un importo pari al divario tra gettito standard (calcolato su aliquote e base imponibile fissate) e gettito potenziale ad aliquota standard. La giurisdizione locale pertanto, riceverà sempre il gettito standard (dato da base imponibile standard * aliquota standard), più lo sforzo fiscale aggiuntivo, se decide di fissare un'aliquota superiore a quella standard. Lo scopo consiste nel far in modo che a parità di aliquote, gli stanziamenti complessivi pro-capite siano i medesimi nonostante le diversità di basi imponibili tra le giurisdizioni⁴⁷.

- **Il metodo della perequazione dei fabbisogni** invece, muove anziché dal lato delle entrate, dal lato delle spese, cercando di limare le differenze tra le varie istituzioni locali per quanto riguarda l'onere dell'erogazione di quei servizi pubblici non dipendenti da loro scelte.

45. In merito alla definizione di capacità fiscale, comunemente si fa riferimento al gettito potenzialmente ricavabile da un ente locale attraverso un determinato sforzo fiscale standard. Il sole 24 ore (2008).

46. Porcelli (09/01/2015).

47. Arachi - Zanardi (1998), par. 1.3.

Il governo centrale provvede a stabilire un fabbisogno standard per le spese della giurisdizione locale; fabbisogno che rappresenterà sempre l'ammontare totale del trasferimento ricevuto dal centro, indipendentemente dallo sforzo fiscale esercitato dall'ente (questa metodologia pertanto non fornirà alcun incentivo allo sforzo fiscale delle giurisdizioni locali).

La finalità di questo principio di perequazione consiste nel garantire ad ogni istituzione la possibilità di fornire servizi ad un determinato standard quali - quantitativo, tenuto conto dell'eterogeneità di bisogni all'interno di ogni giurisdizione⁴⁸. L'ammontare delle somme perequate sarà determinato in base al divario tra il fabbisogno calcolato ed il gettito dei tributi proprio dell'ente locale.

Questi ultimi due modelli implicano la necessità di individuare degli strumenti validi al fine di determinare capacità fiscale e fabbisogni di spesa⁴⁹: partendo da questi ultimi, di grande rilievo al fine di una loro corretta determinazione sono l'individuazione del vincolo di bilancio del governo centrale e la scelta del criterio di riparto delle risorse, sulla quale ha un peso notevole l'attendibilità e la disponibilità dei dati relativi ai fabbisogni di spesa.

Per quanto riguarda invece la stima della capacità fiscale, sono utilizzabili vari strumenti come il criterio delle entrate storiche, oppure il ricorso a macrovariabili (reddito personale pro-capite, Pil regionale ad esempio).

- Per concludere questa breve parentesi circa i diversi modelli di perequazione, resta da esaminare l'ultimo, che rappresenta una commistione degli ultimi due

48. Arachi - Zanardi (1998), pag 9.

49. Come ad esempio il criterio della spesa storica e della spesa pro-capite uniforme che utilizzano di indicatori pesati dei fabbisogni di spesa. Porcelli (09/01/2015).

esaminati in quanto si basa sia sulla capacità fiscale che sui fabbisogni di spesa⁵⁰.

L'autorità centrale pertanto, provvede a definire il fabbisogno di spesa (ovviamente standard) dell'ente locale insieme al gettito, sempre a valori standard, con le medesime modalità del modello visto in precedenza.

Il trasferimento complessivo di cui l'organo di governo locale sarà destinatario, risulterà formato da due sezioni:

- la perequazione del fabbisogno (definito il gettito) a valori standard;
- la perequazione della capacità fiscale (data dal divario tra gettito standard e gettito potenziale ad aliquota standard)⁵¹.

Stabilito il gettito standard quindi, il governo centrale provvede a sostenere i fabbisogni standard delle Regioni, con particolare riguardo per quelle zone che dispongono di una base imponibile minore (avranno un trasferimento maggiore, così come le giurisdizioni con una più alta spesa standard o quelle che richiedono uno sforzo fiscale maggiore ai propri cittadini)⁵².

Questo modello permette di perseguire l'efficienza (dato che le risorse eccedenti la quota standard devono essere prelevate, dai cittadini) e la già citata equità orizzontale, attraverso la fissazione di fabbisogni e gettito standard.

50. Porcelli (09/01/2015).

51. Bosi (2012), Cap. 5.

52. Brosio – Piperno (2009), Cap. 5.

1.9 La normativa italiana in tema di perequazione.

La normativa relativa alla tematica della perequazione fiscale in Italia viaggia parallela al percorso del federalismo che, come sarà esaminato nel paragrafo successivo, ha subito bruschi rallentamenti e interruzioni, che ne hanno pregiudicato il completamento del processo di attuazione⁵³. All'interno della Costituzione, l'articolo 119 risulta essere di primaria importanza in tema di trasferimenti perequativi, pertanto si procede ora ad esaminarne gli aspetti di maggior rilievo.

L'art. 119 della Costituzione al primo comma prevede l'autonomia di entrata e di spesa per le istituzioni locali del nostro Paese (Regioni, Province, Città metropolitane e Comuni); autonomia legata però al rispetto dei vincoli di bilancio ed a quanto stabilito a livello di Unione Europea⁵⁴.

Al comma successivo viene stabilita l'autonomia degli enti locali nel procurarsi le risorse necessarie all'espletamento delle loro funzioni prevedendo la contestuale possibilità di integrare le entrate tributarie proprie con la compartecipazione al gettito di tributi nazionali (per la parte riferibile alla loro giurisdizione, che confluiranno direttamente all'ente territoriale senza più transitare per un fondo perequativo statale). Di significativa importanza è quanto stabilito dal terzo comma:

*“La legge dello Stato istituisce un fondo perequativo,
senza vincoli di destinazione, per i territori con minore
capacità fiscale per abitante.”*

53. Stradiotto (2014), introduzione.

54. La legge Costituzionale n.1 20/04/2012 ha modificato significativamente il primo comma di codesto articolo, in quanto ha previsto un vero e proprio Principio di pareggio di bilancio, in vigore a partire dal 2014. Senato della repubblica (27/01/2015).

tramite il quale lo Stato, attraverso i trasferimenti, sostiene le aree del Paese con maggiori difficoltà e squilibri finanziari legati a situazioni strutturali.

Riassumendo quanto esaminato finora, l'articolo 119 (così come modificato dall'articolo 5 della legge costituzionale n. 3/2001), introduce una sorta di clausola di auto sostentamento⁵⁵, dovendo la Regione o ente locale “finanziare integralmente” (quarto comma) tramite i tributi propri, le compartecipazioni e il fondo perequativo, l'esercizio delle proprie funzioni⁵⁶.

Infine il sesto comma, riprende quanto accennato precedentemente in relazione alle condizioni per il ricorso al debito nelle amministrazioni locali: la finalità deve riguardare esclusivamente il finanziamento di spese di investimento (quindi non è ammissibile per sostenere spese correnti). Spese di investimento che devono essere sostenute nel rispetto di quanto previsto al primo comma e sulle quali lo Stato centrale non può fornire alcuna garanzia⁵⁷.

Analizzato l'articolo 119 nei suoi punti principali, emerge chiaramente un primo importante aspetto: il fondo perequativo sarà destinato solamente alle aree a ridotto potenziale fiscale, con l'obiettivo di ridurre e non eliminare le differenze tra le giurisdizioni nazionali⁵⁸.

55 . Clausola che non opera per quanto disposto dal quinto comma: “*Per promuovere lo sviluppo economico, la coesione e la solidarietà sociale, per rimuovere gli squilibri economici e sociali, per favorire l'effettivo esercizio dei diritti della persona, o per provvedere a scopi diversi dal normale esercizio delle loro funzioni, lo Stato destina risorse aggiuntive ed effettua interventi speciali in favore di determinati Comuni, Province, Città metropolitane e Regioni.*”;

56. Nicolini - Palermo (2012).

57. I territori beneficiari del fondo, potranno inoltre ricevere sostentamento dalle ulteriori risorse ed interventi ad opera dello Stato in base a quanto previsto dal terzo e quinto comma. L'ordinamento italiano inoltre, non prevede fondi di perequazione a carattere orizzontale tra regioni ed enti locali, essendo la redistribuzione perequativa gestita a livello centrale, come si evince dalla lettura dell'art. 119.

58. Della Cananea (2005).

Il fondo di perequazione disciplinato da quest'articolo presenta quindi tre principali caratteristiche⁵⁹:

- è uno strumento di finanziamento ordinario;
- non è vincolato nella destinazione (l'ente destinatario potrà liberamente disporre, dovendo comunque garantire l'equilibrio di bilancio);
- può essere utilizzato per finanziare qualsiasi tipo di spesa (anche quelle correnti);

1.10 L'evoluzione del Federalismo in Italia.

A conclusione di quanto sinora esposto, si procede ora ad analizzare l'evoluzione della normativa italiana nel complicato processo di introduzione del Federalismo fiscale nel nostro Paese, processo non ancora completato e che nel corso degli anni ha subito parecchie interruzioni, nonché cambi di rotta.

In Paesi come il nostro, dove il divario tra regioni o più in generale tra zone geografiche (Nord-Sud)⁶⁰ è significativo, si rende particolarmente necessario dare

59. Murer (2011), par. 1.6.2.

60. Proprio in ragione dell'esistenza di tale divario, il presidente di Unioncamere Veneto Alessandro Bianchi ed il presidente del consiglio regionale del Veneto Clodovaldo Ruffato, nella presentazione di un lavoro svolto in collaborazione con "Osservatorio sul federalismo e la finanza pubblica" (2013), hanno parlato di un necessario "federalismo differenziato o asimmetrico". La convinzione è che l'uniformità di trattamento nel processo di decentralizzazione in corso di attuazione nel nostro Paese, possa solamente condurre ad un "livellamento verso il basso", ponendo così pesanti limitazioni a quelle Regioni che potrebbero fungere da motrice per l'economia nazionale. Unioncamere Veneto – Consiglio regionale del Veneto – Osservatorio sul federalismo e la finanza pubblica (2013), pag 3.

completa ed efficace attuazione allo strumento del Federalismo, il quale consentirebbe una migliore redistribuzione delle risorse, favorendo soprattutto la responsabilizzazione degli amministratori locali che, avendo potuto da sempre disporre dei trasferimenti dallo Stato, non sono mai stati fortemente incentivati ad un uso attento, mirato e soprattutto rispettoso delle risorse pubbliche (dovrebbe pertanto condurre al superamento del criterio della spesa storica, sostituito dalle entrate proprie delle autonomie locali, nel rispetto dei citati principi di sussidiarietà ed equivalenza, oltre a quelli di responsabilità e solidarietà⁶¹).

L'ordinamento italiano ha visto diversi cambiamenti strutturali nelle unità periferiche, che si sono succeduti nel corso del tempo: partendo dall'Unità d'Italia, l'originale assetto istituzionale prevedeva a livello locale solamente Province e Comuni, i cui poteri di entrata e di spesa erano regolati dalla legge n.2248 20/03/1865⁶² che lasciava ampi spazi di autonomia agli enti territoriali, alle prese però con difficoltà di carattere finanziario. Il quadro delineato dalla normativa infatti, comportava un considerevole impegno per i comuni obbligati a svolgere determinate funzioni (quindi sostenere spese), che sarebbero dovute essere a carico dello Stato; situazione peggiorata oltretutto dalla mancata facoltà di integrare le entrate per far fronte a tali oneri coercitivi. L'evoluzione normativa, attraverso ulteriori provvedimenti legislativi⁶³ ha per giunta peggiorato la situazione, stabilendo la riscossione da parte del governo centrale di imposte precedentemente di competenza degli enti locali.

61. Il rispetto del principio di responsabilità si basa sulla circostanza che la responsabilità per l'effettuazione di una spesa e quella per il suo finanziamento, debbono coincidere nel medesimo soggetto. Il principio di solidarietà fa invece riferimento al già citato fondo perequativo previsto dallo art. 119. Murer (2011), pag 5.

62. Codesta legge prevedeva la distinzione delle spese in facoltative ed obbligatorie, mentre per le entrate la disciplina ne prevedeva di due tipi: patrimoniali e tributarie. Murer (2011), pag 2 .

63. Rif. D.R. 28/06/1866 num. 3018, 3022, 3023 e Leggi n. 5784 11/08/1870 e n. 1961 14/06/1874.

La configurazione disposta per le istituzioni locali nei primi cinquant'anni circa dall'Unità d'Italia, ne determinò un deficit che rapidamente assunse caratteri strutturali: difatti l'aumento delle spese obbligatorie e la contestuale riduzione di quelle facoltative, unite alla perdita di gettito da imposte destinate allo Stato, appesantirono notevolmente gli enti territoriali limitandone l'operato efficiente e impossibilitandoli a ricercare una minima stabilità economico-finanziaria⁶⁴.

Per far fronte a questa situazione nella prima metà del novecento si cercò di attuare misure volte a dare respiro ai conti di Province e Comuni, ma i vari tentativi intrapresi (complice anche la guerra), non portarono alcun giovamento alla struttura periferica del governo, tantoché per combattere la pesante crisi finanziaria dei bilanci locali in perenne e crescente disavanzo, nel 1957 si ricorse ad una soluzione radicale: fu prevista l'opportunità per gli enti locali di stipulare mutui al fine di ridurre il deficit di bilancio⁶⁵. La tappa successiva è stata di enorme importanza, in quanto delineava un nuovo assetto nella struttura locale del nostro Paese: negli anni settanta difatti, la riorganizzazione dell'apparato governativo subisce un radicale mutamento per via di questi due fattori:

- l'introduzione delle Regioni, operative dal 1971⁶⁶;
- la riforma tributaria che ha introdotto i trasferimenti di fronte alla soppressione di diversi tributi e imposte locali⁶⁷;

64. Murer (2011), par. 2.2.

65. Murer (2011), par. 2.2.

66. L'assetto finanziario delle regioni a statuto ordinario è stato previsto dalla legge n. 70 del 16/05/1970, la quale prevedeva tra le fonti di finanziamento tributi propri, trasferimenti dallo Stato relativi a quote di gettito di tributi erariali mediante un contributo generico ed infine contributi specifici. E' opportuno sottolineare la scarsa incidenza delle entrate proprie rispetto ai trasferimenti, dai quali effettivamente dipendevano le Regioni. Murer (2011), pag 30.

67. Rif. Legge delega n.825 del 03/10/1971.

proprio quest'ultimo aspetto, dimostra come la riforma attuata negli anni 70' non abbia portato ad una maggiore decentralizzazione e quindi favorito l'implementazione del Federalismo in Italia, anzi si è mossa nella direzione opposta. Si è assistito ad un'ulteriore limitazione dell'autonomia finanziaria ed impositiva degli enti locali attraverso l'abolizione di diversi tributi, sostituiti dall'INVIM, dall'ILOR e dall'imposta comunale sulla pubblicità, che nonostante andassero ad aggiungersi ai trasferimenti dallo Stato, non risultarono sufficienti a garantirne la stabilità finanziaria evitando il ricorso all'indebitamento⁶⁸.

Ad aggravare ulteriormente la situazione finanziaria ed il bilancio della pubblica amministrazione (con strascichi che si ripercuotono ancora ai giorni nostri), è stata l'approvazione della legge Stammati nel 1977, tramite la quale è stato introdotto il criterio della spesa storica che nel tempo ha contribuito ad accentuare gli squilibri tra le diverse aree (o Regioni) del Paese, già caratterizzato da una configurazione molto eterogenea, con aree più ricche di risorse e opportunità economiche (le Regioni del Nord) ed aree che presentano una situazione diametralmente opposta (il Sud del Paese)⁶⁹.

I trasferimenti (di fatto la principale voce di entrata per gli enti locali) pertanto, sono stati erogati in maggiori quantitativi a quegli enti che nel periodo di riferimento spendevano di più (per via delle minori disponibilità, delle maggiori dimensioni, del maggior numero di personale, di funzioni svolte, ecc), senza considerare col trascorrere del tempo, dei mutamenti intercorsi nelle varie aree del Paese per quanto riguarda popolazione e bisogni della stessa⁷⁰. Per questo motivo nel corso degli anni il divario tra le regioni cosiddette "ricche" e quelle cosiddette "povere" è andato via via accentuandosi, penalizzando ad esempio quei comuni in cui la popolazione è

68. Stradiotto (2014), pag 26.

69. Murer (2011), par. 2.2.

70. Stradiotto (2014), pag 27.

significativamente aumentata dagli anni settanta ad oggi, favorendo di contro quelli in cui è diminuita; essendo il trasferimento calcolato sul dato storico, non tenendo in considerazione l'ammontare dei residenti⁷¹.

Un'ulteriore conseguenza negativa deriva dai comuni destinatari di trasferimenti più copiosi: gli amministratori, potendo sempre contare su una quota di trasferimento più che generosa rispetto alle ordinarie esigenze, non saranno incentivati ad utilizzare codeste risorse nel modo più efficace ed efficiente, così come non si sforzeranno di ricavarle ai propri cittadini gravando meno sulle casse statali.

Proseguendo nell'evoluzione cronologica, un'importante svolta nel completamento del passaggio da finanza derivata (trasferimenti) a finanza propria (entrate proprie degli enti territoriali), si è avuto negli anni 90', dove si è cercato di correggere (con risultati non propriamente soddisfacenti) le disfunzioni dell'assetto delineato a partire dagli anni settanta.

Una prima disposizione che ha segnato il nuovo corso è stata la Legge 142/1990, tramite la quale è stata garantita maggiore possibilità di manovra per quanto riguarda l'organizzazione degli enti di minori dimensioni, attraverso la previsione di quattro forme di aggregazione a carattere volontario e finalizzate ad un maggiore coordinamento attraverso l'associazione nella fornitura di servizi e prestazioni⁷² al fine di consentire anche agli enti di minori dimensioni di poter operare in condizioni di economicità (a costi più contenuti):

- convenzioni;
- consorzi;
- comunità montane;
- unione di comuni;

71. Stradiotto (2014), pag. 27.

72. Bruzzo - Zimmer (2006), pag 31.

A questo provvedimento ne seguirono diversi altri, orientati ad accrescere l'autonomia finanziaria degli enti a fronte di una riduzione dei trasferimenti⁷³ che si sono succeduti nel corso di tutto il decennio, con significative novità introdotte nella seconda parte di quest'ultimo.

Nell'ambito della riforma Visco ad esempio, tramite la legge delega n.662/1996 vengono previste l'Irap (1998) e l'addizionale regionale sull'Irpef.

Di grande rilievo è stata inoltre l'entrata in vigore, in ottica di decentramento, delle Leggi Bassanini, tramite le quali è stato dato significativo risalto al già esaminato principio di sussidiarietà attraverso le Leggi n. 59 del 15/03/1997 e n. 127 del 15/07/1997.

Nel corso del decennio successivo, sul filone di quanto appena esaminato, è stata prevista, tramite il decreto legislativo n. 56 del 18/02/2000, la progressiva e graduale abolizione della totalità dei trasferimenti a carattere vincolato (sostituiti da maggiori compartecipazioni delle Regioni al gettito di importanti imposte quali Iva, Irap e addizionale regionale Irpef), in aggiunta ad un fondo perequativo a carattere verticale per la redistribuzione delle risorse tra le regioni stesse⁷⁴.

L'insorgenza di rilevanti difficoltà interpretative del decreto, in particolare circa le modalità di ripartizione del fondo, ne hanno però limitato pesantemente l'attuazione.

L'anno seguente è stata predisposta un'importante riforma che però per diverse motivazioni (principalmente di ordine politico, oltre all'ambiguità del testo della legge che ne ha complicato l'applicazione), ha visto ritardare la sua approvazione di diversi anni: si tratta della riforma del Titolo V della Costituzione, avvenuta appunto

73. Vedi le leggi 158 del 14/06/1990, 421 del 23/10/1992, che hanno previsto imposte ed addizionali regionali, i D.Lgs. 504 del 30/12/1992 ed il 507 del 15/11/1993 che hanno previsto rispettivamente l'introduzione dell'ICI e dell'addizionale Irpef, la legge n. 549 del 28/12/1999 che ha introdotto l'accisa regionale sulla benzina ed un fondo perequativo verticale a fronte della soppressione del fondo comune, uno per i programmi regionali e uno per i trasporti. Murer (2011), pag 33.

74. Murer (2011), par. 2.2.

nel 2001⁷⁵ e tramite la quale sono state ridefinite le sfere di competenza fra i diversi enti posti lungo la scala di governo, prevedendo per le Regioni ed i Comuni, l'autonomia finanziaria di entrata e di spesa.

Previsioni che non hanno trovato concreta attuazione, provocando un'improvvisa quanto brusca frenata al processo di decentralizzazione nel nostro Paese: la redazione del testo della nuova riforma si è rivelata difatti ambigua e per nulla esaustiva, provocando la mancata ripartizione di funzioni e competenze e la determinazione dei meccanismi di redistribuzione delle risorse. Non è tutto, la Corte Costituzionale, vista la mancata attuazione delle previsioni dell'articolo 119, si è dovuta assumere l'impegno di sollecitare l'intervento statale al fine di garantire un adeguato livello di funzionamento e coordinamento della finanza pubblica, regolando i compiti dei diversi enti al fine di evitare conflittualità e sovrapposizioni di ruoli⁷⁶.

Le motivazioni determinanti il "fallimento" della Legge n. 3/2001, trovano fondamento anche nella complicata situazione politica italiana: la riforma del Titolo V della Costituzione, approvata nei primi mesi del 2001, venne di fatto arrestata a seguito delle elezioni nella primavera del medesimo anno, dove il nuovo governo decise di non intervenire sulle lacune della suddetta riforma, ma di accantonarla promuovendone una di nuova⁷⁷. La cosiddetta "*Devolution*" però, dopo un

75. Di grande rilievo sono state le modifiche apportate al testo degli articoli 117 e 119 della Costituzione già esaminati nei paragrafi precedenti. Il ribaltamento del criterio di riparto delle competenze realizzato nel testo dell'articolo 117, dà un'impronta marcata di orientamento verso un sistema decentrato, con la suddivisione delle competenze tra Stato e Regioni, indicando specificatamente quelle a carattere esclusivo oppure concorrente. Il novellamento dell'articolo 119 invece, ha ribadito la previsione di autonomia di entrata e di spesa per le Regioni, limitando l'intervento dello Stato Centrale solamente a sostegno di quei territori caratterizzati da una minor capacità fiscale (tramite ovviamente il già citato fondo perequativo unito alla compartecipazione al gettito erariale oltre a trasferimenti a destinazione vincolata.). Murer (2011), pag 37.

76. Murer (2011), par. 2.2.

77. Murer (2011), par. 2.2.

significativo periodo di maturazione durato circa 5 anni, non ha trovato l'approvazione del popolo italiano che l'ha respinta tramite il referendum del 25 e 26 Giugno 2006.

I primi anni del nuovo millennio hanno rappresentato pertanto un'importante perdita di tempo nel processo di decentramento in Italia, alla luce anche della grave crisi che ha colpito l'economia mondiale negli anni seguenti e che si riverbera tutt'oggi.

L'attuazione del Federalismo difatti risulta estremamente più complicata in una fase di recessione economica in cui le risorse su cui fare affidamento vengono sempre più centellinate, pertanto le necessarie finanze aggiuntive per ridefinire i trasferimenti storici a favore delle zone più svantaggiate non sono disponibili o quantomeno non lo sono nell'entità necessaria⁷⁸.

Il cammino del Federalismo, dopo diversi anni di stagnazione, ha ripreso vigore (in un contesto nazionale e mondiale ancor più complicato di allora), grazie all'approvazione della Legge delega n.42 del 2009, attraverso la quale viene data concreta attuazione a quanto disposto dall'articolo 119, in tema di autonomia finanziaria di Regioni ed Enti locali, novellato nel corso della riforma del Titolo V. La significatività delle Legge 42/2009 e dei seguenti decreti attuativi, risiede soprattutto nella previsione dei seguenti principi nel nostro ordinamento⁷⁹:

- l'introduzione del costo standard quale parametro di riferimento al fine di superare i trasferimenti basati sulla spesa storica;
- l'orientamento verso la maggior coincidenza possibile tra centri di spesa e centri di prelievo;
- favorire un maggior coordinamento amministrativo e fiscale tra differenti livelli di governo;

78. Stradiotto (2014), pag. 15-16,63.

79. Murer (2011), pag 41.

Tutte queste misure sono volte a promuovere un apparato della pubblica amministrazione maggiormente orientato ad una gestione efficace ed efficiente della “cosa pubblica”, riducendo gli sprechi a fronte di maggiore autonomia, responsabilità e trasparenza⁸⁰.

Il tema del Federalismo pertanto, ha seguito un iter molto complesso e tortuoso in un’ottica di passaggio da finanza derivata a finanza propria nell’ambito degli enti locali del nostro Paese. Si è infatti assistito negli ultimi trent’anni a diverse manovre, leggi e riforme in buona parte finalizzate a responsabilizzare gli amministratori locali, promuovendone l’autonomia finanziaria attraverso la graduale riduzione nel tempo dei trasferimenti statali⁸¹.

I buoni propositi però sono rimasti tali, in quanto tra conflittualità ed instabilità politica, unita ad ambiguità e difficoltà interpretative ed applicative dei testi normativi, non è stato possibile dare concreta attuazione al complesso progetto di decentramento⁸².

Questa sorta di fase di stallo ha comportato il proseguimento dell’erogazione dei trasferimenti sulla base della spesa storica, che di anno in anno hanno determinato pesanti ripercussioni sull’equilibrio della finanza pubblica con relativa inefficienza degli organi di governo locale: difatti gli enti che traggono maggiore beneficio dal suddetto criterio, quindi destinatari di copiosi trasferimenti, non sono portati a razionalizzare l’utilizzo delle risorse controllando la spesa ed impegnandosi a cercare la benché minima autonomia finanziaria.

Provando a trarre delle conclusioni intermedie relativamente al lungo e complicato progetto di cambiamento strutturale della finanza pubblica, questo si è caratterizzato

80. I primi due punti in particolare, saranno esaminati nel capitolo successivo relativo all’introduzione di costi e fabbisogni standard nella pubblica amministrazione.

81. Stradiotto (2014), Cap. 6.

82. Murer (2011), par. 2.2.

per una fase di pressoché totale accentramento dei primi anni Settanta, seguita da una di decentramento verso la fine degli anni Novanta. Processo che ha poi subito un'ulteriore inversione di rotta nel decennio successivo, dove emblematici sono stati gli effetti del Patto di Stabilità di cui si dirà tra breve. Finora quindi gli sforzi compiuti non hanno portato ai risultati previsti, come evidenziato dall'allora ministro dell'economia Giulio Tremonti⁸³.

Nella sua relazione intitolata "*L'albero storto della finanza pubblica*", pone in risalto l'incongruenza determinata dal fatto che i cittadini, tramite il pagamento delle tasse, finanziano la spesa statale (si tratta quindi di prestazioni corrispettive), mentre la spesa locale è gestita dai relativi enti che non hanno però il vincolo di procurarsi (dai propri cittadini ovviamente) le necessarie risorse. La distorsione principale sta proprio in questo: l'assenza di responsabilizzazione fiscale degli enti locali, sostituita dai trasferimenti statali che hanno determinato la situazione attuale dei conti degli enti pubblici. Situazione appesantita oltretutto dall'applicazione nel nostro ordinamento del Patto di Stabilità⁸⁴ e crescita, che richiede un eguale sforzo migliorativo dei saldi pubblici a tutti gli enti, siano essi particolarmente efficienti e responsabili oppure totalmente inefficienti. Fintantoché il sistema resterà incardinato sui binari dei trasferimenti storici, il suddetto Patto continuerà inoltre provocare un effetto boomerang: difatti, comprimendo pesantemente gli spazi di manovra degli amministratori locali si ottiene una forte deresponsabilizzazione di questi, impossibilitati nell'effettuare scelte di investimento, che rappresenterebbero invece il

83. Relazione approvata dal Governo il 30 Giugno 2010 dove il Ministro paragona la finanza pubblica italiana ad un albero cresciuto storto. Tremonti (2010).

84. In vigore dal primo Gennaio 1999 nei Paesi membri dell'Unione Europea, tramite il quale questi si impegnano al controllo ed al rispetto di determinati parametri relativi ai conti ed ai bilanci pubblici, al fine di scongiurare l'insorgenza di debiti e deficit di bilancio, riducendo le situazioni di squilibrio esistenti, oltre alla maggiore responsabilizzazione degli amministratori delle unità locali, che dovrà procedere di pari passo con i maggiori margini di autonomia concessi.

metodo migliore per valutarne le abilità e qualità di gestione delle risorse pubbliche⁸⁵. Pertanto il rispetto dei rigidi vincoli posti alla finanza pubblica viene perseguito attraverso il “sacrificio” delle spese in conto capitale.

È opportuno precisare che non si tratta di una scelta discrezionale dei funzionari pubblici, ma piuttosto l’unica possibilità di espletare le proprie funzioni, nonostante la rinuncia forzata alle spese di investimento apra a scenari poco rassicuranti per lo sviluppo e la crescita dell’economia nazionale, che in questi anni di crisi necessiterebbe al contrario di una forte spinta per ripartire. Basti pensare che la maggioranza delle spese per investimenti è di competenza delle amministrazioni locali⁸⁶, ed in un contesto di forzato immobilismo di quest’ultime, si generano inevitabilmente inquietanti prospettive di stagnazione per il nostro Paese.

Proseguendo nell’analisi, il 2011 si caratterizza per l’intensa attività e produzione normativa relativa all’argomento. I vari decreti emanati hanno comportato un nuovo inasprimento del Patto di stabilità (vedi il DL 98/2011⁸⁷), uniti all’anticipazione di una serie di tagli alle finanze locali inizialmente previsti per l’anno seguente, al fine di sanare quelle nazionali (DL 138).

Di primaria importanza è il decreto legislativo n. 23/2011 sul Federalismo municipale, provvedimento attuativo della legge delega 42/2009 che ha risentito maggiormente degli effetti della crisi economica, essendo stato oggetto di rilevanti modifiche ad opera del decreto legge sopraccitato e soprattutto del DL 201/2011 (di cui si dirà tra breve), nell’ambito di un acceso dibattito politico sul tema.

85. Unioncamere Veneto – Consiglio regionale del Veneto – Osservatorio sul federalismo e la finanza pubblica (2013), pag 53.

86. Come riportato nella relazione sulla gestione finanziaria della Corte dei Conti del 25 Luglio 2012. Corte dei Conti (2012).

87. Tale decreto legge ha difatti comportato un significativo taglio dei trasferimenti di circa 1,5 miliardi di €, compensato (in via teorica) dal maggior gettito per le casse comunali legate all’introduzione dell’Imu, inizialmente attribuito interamente alle finanze locali. Stradiotto (2014), pag. 31.

Si tratta difatti del provvedimento che ha introdotto l'Imu, che nella sua fase iniziale non colpiva la prima casa e soprattutto non prevedeva che parte del gettito fosse destinata allo Stato, ma l'entrata in vigore del Decreto 201 "Salva Italia", ne rivoluzionò la disciplina, con l'anticipazione dell'imposta al 2012 e l'imposizione sull'abitazione principale (inizialmente non prevista), con parte del gettito complessivo da destinare alle casse dello Stato⁸⁸.

Il D.Lgs. 23/2011, poi modificato dal "Salva Italia"⁸⁹, delinea un quadro in cui la ripartizione delle potestà tributaria a livello municipale è tutt'altro che chiara e vedrà ulteriori stravolgimenti nella definizione dell'autonomia finanziaria dei Comuni. Sempre nell'ambito di quanto disposto dalla legge 42/2009, è stato emanato nel medesimo periodo il D.lgs n. 68/2011 in tema di Federalismo regionale e provinciale, nel quale vengono stabilite le entrate di Regioni Province e Città metropolitane che ne dovrebbero determinare l'autonomia finanziaria⁹⁰. Per le Regioni si tratta di: addizionale Irpef regionale, compartecipazione all'Iva, Irap ed altri tributi regionali (definiti dalle Regioni stesse). Per quanto riguarda l'autonomia di entrata delle le Province invece, la fonte principale è rappresentata dalla compartecipazione all'Irpef

88. Stradiotto (2014), pag. 47.

89. Il Decreto "Salva Italia" stabiliva che il gettito Imu (anticipandone l'entrata in vigore) derivante dalle abitazioni principali restasse ai Comuni, mentre il 50% del restante gettito derivante da altri immobili, stabilito all'aliquota dello 0,76% (quindi il 38%) fosse da destinare allo Stato. Tale decreto ha decisamente rivoluzionato quanto disposto in ambito di Federalismo municipale nei mesi precedenti. Stradiotto (2014), pag.74.

90. Il decreto sul federalismo regionale e provinciale riveste inoltre una notevole importanza per quanto disposto in termini di individuazione di capacità fiscale, fabbisogni standard, Lea e Lep, che verranno esaminati nel capitolo successivo.

e da vari tributi tra cui la tassa automobilistica, per mezzo della quale dovrebbe essere finanziato un fondo di perequazione regionale per le relative Province⁹¹.

È inoltre prevista una riforma simile per quanto concerne i rapporti tra Regioni e Comuni, tramite un sistema di trasferimenti che avverrà o in base a compartecipazioni dei comuni ai tributi su base regionale, oppure tramite l'assegnazione di tributi regionali ai comuni stessi (dovrà essere previsto anche un "fondo sperimentale di riequilibrio")⁹².

Il filo conduttore di questi provvedimenti doveva essere la creazione di un assetto della pubblica amministrazione in cui ci fosse maggiore responsabilizzazione dei funzionari pubblici, maggiormente valutabili nel loro operato dai cittadini: col D.Lgs. 149/2011 vennero difatti promosse, in sintonia coi decreti precedenti, delle misure sanzionatorie e premianti⁹³.

La sentenza della Corte Costituzionale n.219 del 2013⁹⁴ però, ha stabilito l'incostituzionalità di diverse previsioni del decreto, svuotandolo di fatto del suo potenziale deterrente di comportamenti lesivi dell'interesse della collettività e stimolanti la buona gestione delle risorse pubbliche. L'alleggerimento dell'apparato sanzionatorio, unito ad un quadro di responsabilità e autonomie di entrata tutt'altro che chiaro, non hanno di fatto agevolato la semplificazione e la chiarezza circa responsabilità e autonomia finanziaria per le istituzioni locali.

91. Lo stesso vale per le future città metropolitane quando saranno definitivamente istituite. Il decreto doveva entrare in vigore transitoriamente tra il 2011 ed il 2013 per poi trovare applicazione definitiva nel 2014 (anno in cui doveva entrare in vigore l'Imu), ma gli effetti della crisi e del conseguente Decreto "Salva Italia" ne hanno stravolto l'impostazione. Stradiotto (2014), pag.80, 128 -130.

92. Stradiotto (2014), Cap. 6.

93. Stradiotto (2014), Cap. 6.

94. Corte Cosituzionale (2013).

Verso la fine dell'anno, l'ennesimo cambio di governo porta con sé l'introduzione di una nuova manovra, il D.Lgs. 201/2011 più comunemente conosciuto "Salva Italia", di cui abbiamo precedentemente parlato in merito al Federalismo municipale (dove ha inoltre introdotto la Tares ed eliminato la compartecipazione dei comuni al gettito dell'Iva) e che ha ridefinito il processo di decentramento nell'ottica del mutato quadro internazionale.

Il 2012 si caratterizza per due importanti provvedimenti che mortificano ulteriormente l'autonomia finanziaria di Regioni ed enti locali: con il decreto sulle liberalizzazioni (DL n. 1/2012) viene ripristinata la tesoreria unica a livello centrale, che determina il trasferimento dalla periferia al centro di ingenti risorse⁹⁵. Mentre in primavera è il turno del DL n. 95/2012 (si tratta della "Spending review").

Proprio la Spending review doveva rappresentare un cambio di rotta nella gestione delle finanze pubbliche, ricercandone l'allocazione ottimale al fine di un uso il quanto più razionale possibile, salvo poi trovare concreta applicazione tramite i classici tagli lineari⁹⁶.

Anche la legge di stabilità per l'anno 2013 si presenta penalizzante per i conti pubblici di Regioni ed enti locali, continuando ad allontanarsi da quei concetti di maggiore autonomia e responsabilità per gli amministratori locali, più volte ribaditi ma restati solo sulla carta⁹⁷.

95. Circa 8,6 miliardi di € trasferiti alla Banca d'Italia. Unioncamere Veneto – Consiglio regionale del Veneto – Osservatorio sul federalismo e la finanza pubblica (2013), pag 12.

96. Unioncamere Veneto – Consiglio regionale del Veneto – Osservatorio sul federalismo e la finanza pubblica (2013), pag 12.

97. Emblematica a riguardo è l'audizione della Corte dei conti "Attuazione e prospettive del federalismo fiscale" del 6 Marzo 2014, dove viene dichiarato che "*Le leggi di stabilità per il 2013 e il 2014 hanno rimandato l'attivazione di spazi di manovra sull'addizionale regionale Irpef. Il sistema di premi e sanzioni non si è tradotto ancora in procedure e atti concreti e i meccanismi posti a garanzia di un effettivo coordinamento tra livelli di governo non hanno finora funzionato*". Corte dei conti (2014).

Alla luce di quanto emerso, risulta evidente l'inefficacia delle misure finora adottate per completare il passaggio da finanza derivata a finanza propria per gli enti locali, destinatari di pesanti manovre che ne hanno sempre più limitato le disponibilità finanziarie e le relative possibilità di movimento.

Il funzionamento della finanza pubblica, nonostante le svariate misure d'intervento adottate, continua ad essere un meccanismo in cui s'intrecciano tributi, competenze e responsabilità, rendendone assai ostica la chiara comprensione dell'articolazione soprattutto ai cittadini, figura chiave nell'elezione dei propri rappresentanti e che per tale ragione dovrebbero essere messi nella condizione di valutarne coscientemente l'operato effettivo⁹⁸.

Un Federalismo portatore di maggiore equità ed efficienza dovrebbe prevedere la riduzione dei tributi a gettito misto e favorire la maggior coincidenza possibile tra i centri che assumono le decisioni di spesa e quelli che regolano il prelievo fiscale, al fine di superare definitivamente le distorsioni provocate dai trasferimenti storici contribuendo così a chiarire funzioni e responsabilità degli amministratori⁹⁹.

Significativa nell'evidenziare i limiti della riforma federalista attuata negli ultimi anni, è la relazione del cosiddetto gruppo dei saggi, incaricati dall'ex Presidente della Repubblica Giorgio Napolitano ad individuarne i punti critici, prevedendo alcune manovre necessarie per migliorare il funzionamento della finanza pubblica italiana al fine di correggerne le storture esaminate in precedenza¹⁰⁰.

98. Stradiotto (2014), pag. 127.

99. Stradiotto (2014), pag. 128.

100. Gruppo composto tra gli altri da illustri esponenti quali Onida Valerio, Mauro Mario, Quagliariello Gaetano e Violante Luciano. Conferenza delle Regioni e delle Province autonome (2013).

CAPITOLO II

Il nuovo assetto finanziario per gli enti locali.

2.1 Il necessario superamento della spesa storica.

Dall'analisi dell'evoluzione normativa circa la finanza degli enti locali, è emersa la progressiva limitazione della loro autonomia finanziaria (soprattutto per quanto riguarda le entrate), determinando così un federalismo atipico, dove viene sottratta sempre più autonomia alle istituzioni territoriali quando invece dovrebbe accadere il contrario¹⁰¹. Ci si sta allontanando così dall'instaurazione dello stretto binomio autonomia-responsabilità, che dovrebbe condurre ad una maggiore efficienza nella gestione delle finanze pubbliche riducendo sprechi e iniquità. Il sistema articolato sui trasferimenti legati alla spesa storica inoltre, ha determinato i già esaminati effetti su bilancio e finanze territoriali che implicano un necessario quanto repentino cambio di rotta, al fine di evitare il default della finanza pubblica. Svolta che è stata avviata grazie alla legge delega n.42 del 05/05/2009, tramite la quale sono state riformate le modalità di finanziamento degli enti locali attraverso l'art. 119 del Titolo V della Costituzione, novellato nell'ambito della riforma del 2001¹⁰².

101. Stradiotto (2014), pag. 106.

102. Stradiotto (2014), pag. 18.

Richiamando i principi introdotti dalla suddetta legge¹⁰³, l'abbandono del criterio della spesa storica è legato all'introduzione dei costi e fabbisogni standard per tutti gli enti di governo locale.

La definizione del costo standard per la determinazione dei livelli di spesa, dovrebbe consentire di ridurre le distorsioni provocate dal calcolo di tali livelli tramite la spesa storica (nessuno stimolo ad una gestione più efficiente, finanziamento di servizi ma anche di sprechi ed inefficienze), che hanno inciso pesantemente sulla crescita della spesa pubblica in Italia¹⁰⁴.

Il costo standard infatti si focalizza sul concreto fabbisogno reale ed effettivo dell'ente, escludendo dal livello di spesa gli sprechi ed inefficienze che quest'ultimo può registrare nell'espletamento delle sue funzioni (pertanto sarà stimolato a limitarli ed eliminarli, non avendo più la garanzia della copertura del trasferimento storico).

Il processo di determinazione dei costi secondo la previsione normativa deve fare riferimento ad una "gestione mediamente efficiente di una Pubblica amministrazione"¹⁰⁵, da utilizzare come piattaforma per il calcolo dei fabbisogni reali ed effettivi per ciascun ente. In altre parole, il finanziamento delle amministrazioni locali dovrà basarsi sull'individuazione dei costi idonei a svolgere una gestione efficiente ed efficace, senza trascurare ovviamente le dimensioni dell'organico dell'ente e la popolazione residente nella sua giurisdizione.

Di conseguenza, nel caso questo vada a sostenere una spesa superiore allo standard definito a livello nazionale, non potrà più fare affidamento al supporto garantito dalle finanze statali, ma sarà costretto a recuperare le risorse necessarie alla copertura delle maggiori spese sostenute dai propri cittadini tramite tributi locali¹⁰⁶.

103. Murer (2011), pag 41.

104. Stradiotto (2014), pag. 18.

105. Murer (2011), pag 40 - 42.

106. Vademecum Opencivitas (05/03/2015).

Si tratta dunque di due concetti chiave del futuro prossimo della pubblica amministrazione che verranno pertanto analizzati di seguito al fine di comprenderne meglio dinamiche e funzionalità, per poi esaminarne, a conclusione del capitolo, l'introduzione del nostro ordinamento.

2.2 Il ruolo dei costi standard.

Per costo standard viene generalmente inteso un costo relativo allo svolgimento dell'attività economica, calcolato preventivamente nella sua dimensione ideale o normale, basandosi cioè sulle condizioni di produzione di un bene/erogazione di un servizio tipiche, non influenzate da circostanze straordinarie. Condizioni che devono essere misurate per un certo lasso di tempo e per le quali siano identificabili determinati livelli di efficacia ed efficienza¹⁰⁷.

I costi standard rappresentano un'importante strumento di direzione, dagli effetti talvolta rivoluzionari nell'assetto organizzativo delle aziende: l'adozione spesso implica una ridefinizione circa la distribuzione di responsabilità e funzioni, il controllo ed il sistema informativo. La loro valenza a scopi decisionali è determinata dalla circostanza che si configurano sia come preziosa fonte per la programmazione, sia allo stesso tempo come il risultato di essa¹⁰⁸.

Risulta quindi necessaria un'intensa e costante attività di pianificazione ed analisi a preventivo, al fine di cogliere con precisione quali sono le dinamiche ed i livelli di efficacia ed efficienza che devono essere presi come riferimento e rappresentanti gli

107. Bergamin (1997), pag 166.

108. Murer (2011), pag 42.

standard (da rivedere periodicamente), ossia gli obiettivi e le relazioni tra input e output classificabili “normali”¹⁰⁹, cui i responsabili decisionali devono fare riferimento al fine di una gestione che riduca progressivamente sprechi e inefficienze¹¹⁰: l’aspetto qualitativo pertanto, si lega inscindibilmente al concetto di costo standard.

Nella generalità dei casi, la determinazione di questi costi si basa sui seguenti scenari¹¹¹:

- condizioni operative normali;
- condizioni raggiungibili;
- condizioni ideali;

Mentre le prime fanno riferimento al presente contesto , senza considerare l’incidenza di peggioramenti o miglioramenti, le seconde prendono a riferimento proprio questi ultimi di carattere organizzativo, non comportanti cioè modifiche strutturali. Le condizioni ideali invece, prevedono scenari che non sono nemmeno in minima parte esistenti allo stato attuale: viene fatto riferimento a ipotesi estremamente positive circa la crescita ed i gradi di efficacia ed efficienza che potrebbero essere raggiunti dall’organizzazione, in un quadro di massimizzazione generale (che essendo poco realistico però, possono facilmente creare distorsioni nella determinazione degli standard).

109. Coda (1979), pag. 4-5.

110. In un’impresa ad esempio, l’adozione di costi standard per la produzione implica l’avvenuta acquisizione di competenze direzionali e conoscenze del mercato di riferimento, necessarie per operarvi al meglio dal punto di vista negoziale (acquisti e vendite) e gestionale. Bergamin (1997), pag 66-68.

111. Per i quali sarà di seguito esaminato l’iter che sta conducendo alla loro introduzione al posto dei trasferimenti storici.

La fissazione di tali costi e parametri permette di ridurre la percentuale di aleatorietà e l'assoggettamento dell'ente economico alle variazioni del mercato, cercando di monitorarne le dinamiche al fine di limitare i danni derivanti da stime sbagliate o scossoni del mercato stesso. Si tratta di costi (è opportuno precisarlo) determinabili solamente in riferimento ad un prodotto da realizzare o ad un servizio da erogare.

In merito a quest'ultimo aspetto, è opportuno inquadrare questa tipologia di costi: a differenza dei costi consuntivi, che devono necessariamente essere determinati al seguito del verificarsi degli eventi, i costi standard possono esser definiti anche prima del loro manifestarsi. Nei primi inoltre vengono inclusi tutti gli aspetti che li hanno cagionati, comprese le variabili accidentali, mentre nei secondi invece vengono sempre tenute separate dalle definite condizioni di operatività normale¹¹².

Di contro non sono classificabili nemmeno come costi preventivi: questi difatti rappresentano previsioni che potrebbero concretizzarsi nel tempo, i costi standard invece sono volti a determinare cosa dovrà effettivamente verificarsi (in condizioni di normale operatività) o che si è appena verificato. Pertanto, cercando di classificare i costi standard, si possono definire come "costi predeterminati"¹¹³, in quanto la loro fissazione avviene sempre antecedentemente alla fase di controllo delle cause che l'hanno determinato¹¹⁴.

In essi sono racchiusi sia i caratteri preventivi che consuntivi: difatti vi sono i costi standard a livello programmato (determinati ex ante, con cadenza spesso annuale in sede di budget) e quelli a livello effettivo (ex post, determinati più volte nel corso dell'esercizio), riportanti ad esempio il costo che dovrebbe essere stato sostenuto per i volumi di produzione effettivamente realizzati.

112. Cordano (1985), par. 1.4.

113. Cordano (1985), pag. 12-15.

114. Cordano (1985), par. 1.5.

Per quanto tali due tipologie possono esistere separatamente all'interno della realtà aziendale, è solo per il tramite della loro applicazione combinata, relativamente ad un medesimo orizzonte temporale, che è possibile cogliere e valutare gli aspetti di criticità ed inefficienza¹¹⁵.

In conclusione, nella loro definizione generale i costi rappresentano una sorta di valutazione dell'attività svolta dall'azienda, con caratteri più o meno marcati di approssimazione in base all'aspetto oggetto d'esame, determinati dalle molteplici variabili che incidono su codesta attività.

I costi standard hanno il pregevole vantaggio di non ricercare la precisione e la perfetta rilevazione, evitando di porre sullo stesso piano elementi non omogenei e quindi non comparabili senza distorsioni. L'altra faccia della medaglia però è rappresentata dall'ingente sforzo economico ed organizzativo che richiedono per essere correttamente utilizzati¹¹⁶.

Un altro fattore di criticità relativo ai costi standard è rappresentato dagli scostamenti: la differenza rilevata tra costi standard e costi effettivi rappresenta difatti un validissimo strumento per correggere le inefficienze e migliorare l'attività aziendale, a patto che venga ben interpretata, pena il rischio di assumere provvedimenti che vanno a penalizzare l'azienda¹¹⁷.

115. Cordano (1985), par. 16.

116. Cordano (1985), pag. 20.

117. Cordano (1985), pag.17.

Il processo va detto, non è di semplice attuazione tanto nelle imprese private quanto nelle pubbliche amministrazioni, dove la necessità di contrastare sprechi e inefficienze è di primaria importanza e non ulteriormente rinviabile¹¹⁸.

Il costo standard rappresenta difatti uno strumento volto al controllo dell'operato manageriale, che si esprime confrontando i risultati effettivi ottenuti con quanto era legittimo attendersi in condizioni operative normali¹¹⁹.

Gli standard rappresentano quindi dei veri e propri parametri – obiettivo: parametri in quanto indicatori e misuratori dell'azione degli organi volitivi (ovviamente in ottica di efficacia ed efficienza), obiettivi per via del fatto che inquadrano e definiscono i risultati da raggiungere.

Processo che vede i responsabili decisionali impegnati nel difficile bilanciamento degli obiettivi di efficacia ed efficienza (non convergenti) col piano temporale sia di breve che di medio - lungo periodo¹²⁰.

Proprio queste caratteristiche dovrebbero comportare un importante beneficio che se nelle imprese private rappresenta in via teorica la normalità, nel settore pubblico (e soprattutto negli enti locali italiani) non è poi così scontato: gli standard costituiscono (se ben definiti), un incentivo all'identificazione del responsabile decisionale negli

118. La validità di una struttura a costi standard è legata alla possibilità di assumere i giusti provvedimenti correttivi volti ad eliminare gli scostamenti, la cui corretta lettura è di estrema importanza. Il rischio è quello di aggravare le disfunzioni dell'azienda e provocare una conseguente perdita di fiducia nel sistema e negli attori coinvolti nella sua definizione ed implementazione. Si evince l'importanza del confronto tra costi standard ed effettivi, al fine di localizzare le determinanti delle inefficienze. Batty (1971), pag 21,25.

119. L'efficacia fa riferimento allo scopo dell'azione dell'impresa e non assume il medesimo rilievo nelle entità pubbliche, dove di cruciale importanza è l'efficienza, ovvero l'equilibrio di bilancio e il progressivo raggiungimento della piena autonomia finanziaria. L'analisi di serie storiche inoltre, da informazioni circa i trend del mercato, ma non permette alcuna valutazione oggettiva circa efficacia ed efficienza nella gestione delle risorse. Bergamin (1997), pag 166.

120. Bergamin (1997), pag 167.

obiettivi dell'ente, favorendo la convergenza delle finalità di quest'ultimo con gli obiettivi personali dei relativi amministratori, che saranno logicamente spinti ad un'azione più attenta e responsabile¹²¹.

2.3 La determinazione dei centri di costo.

Una tappa imprescindibile nella scelta di fare ricorso ai costi standard per la gestione dell'attività aziendale, consiste nella definizione dei centri di costo.

Una volta individuati, è necessario procedere alla fissazione per ciascuno di essi delle metodologie operative, dei fattori da utilizzare, degli standard qualitativi e soprattutto all'individuazione dei responsabili incaricati al perseguimento degli obiettivi stabiliti per ciascun centro.

Emerge quindi la necessità di sezionare l'intera struttura aziendale in questi molteplici centri di costo, finalizzati ad agire nel rispetto delle condizioni operative stabilite. Suddivisione complessa da realizzare, in quanto riuscire ad effettuare quest'operazione senza creare aree di sovrapposizione di competenze e potenziale conflitto fra centri (con un'ambigua definizione di responsabilità e competenze in merito ad una determinata funzione), risulta oggettivamente molto complicato¹²².

Pertanto non sarà possibile determinare molteplici centri di costo relativamente ad aree che cooperano al fine di conseguire un determinato obiettivo/risultato, in quanto quest'ultimo aspetto striderebbe con l'assegnazione di diversi obiettivi sui costi tra le suddette aree coinvolte.

121. Cordano (1985), pag.18.

122. Bergamin (1997), pag. 168.

Risulta necessario quindi, al fine dell'istituzione di centri di costo, inquadrare le unità funzionali più piccole, purché siano adeguatamente attrezzate per lo svolgimento di una determinata attività in completa autonomia¹²³.

Una volta definito il centro di costo, di imprescindibile importanza è l'identificazione di un solo soggetto responsabile per il perseguimento delle finalità assegnate al suddetto centro; processo di assegnazione complicato e da svolgere prendendo a riferimento l'intera struttura aziendale, al fine di evitare sovrapposizioni ed il caso opposto di vuoti di potere che lasciano spazio ad ambiguità ed a fenomeni di “scarica barile” circa la responsabilità per determinati errori o mancanze.

2.4 Il sistema di contabilità a costi standard.

L'adozione di un sistema basato sui costi standard, sulla scia di quanto appena esposto, rappresenta un validissimo strumento a fini di programmazione, pianificazione e monitoraggio dei costi, in quanto induce i responsabili decisionali ad operare preventivamente nella loro definizione (prima che trovino concreta manifestazione), procedendo nel susseguirsi degli eventi al costante controllo degli stessi. Questo sistema consente di tenere la contabilità di un esercizio che non è ancora cominciato, sul presupposto ovviamente dell'esistenza e manifestazione di individuate condizioni¹²⁴.

Và insomma ad inserirsi in quella fase tra la previsione e l'implementazione di una determinata attività aziendale, esercitando il controllo su di essa relativamente alle

123. Coda (1985), pag. 20.

124. Batty (1971), pag. 21.

modalità di svolgimento, rilevandone gli scostamenti tra l'andamento attendibile ed il risultato concreto che si è a posteriori verificato.

Il sistema a costi standard rappresenta un composto di procedimenti che sono sintetizzabili nella sequenza delle seguenti fasi¹²⁵:

- realizzazione di un programma aziendale da monitorare;
- predeterminazione dei costi standard;
- registrazione delle attività secondo i costi standard;
- registrazione delle attività in base ai costi effettivi;
- rilevazione degli scostamenti tra standard ed effettivi;
- analisi delle variazioni;

fasi che saranno più o meno intense in base alle scelte aziendali, dove lo schema può risultare differente da questo (gli standard devono calarsi perfettamente nella realtà peculiare dell'attività economica oggetto di analisi, pertanto è impossibile definire uno schema rigido di validità generale).

Nella generalità dei casi comunque, il processo si sviluppa attraverso la predisposizione di costi standard relativi a ciascun elemento di costo (materie prime, manodopera, ecc) per ogni tipologia di bene o servizio da realizzare, da confrontare poi con i valori consuntivi registrati nel corso delle varie fasi di sviluppo del processo. Gli scostamenti così individuati hanno come chiave di lettura le cause che li hanno determinati, in modo che le inefficienze registrate possano essere immediatamente portate a conoscenza del responsabile decisionale, affinché vengano rapidamente prese le opportune misure correttive volte a sanare tali disfunzioni¹²⁶.

125. Coda (1979), pag.20.

126. Cordano (1985), pag 22.

Sono diversi i vantaggi derivanti dal ricorso ad un sistema di contabilità a costi standard, i principali sono legati ai seguenti aspetti¹²⁷:

- permette di anticipare le rilevazioni contabili senza attendere che le operazioni siano ultimate (il che comporterebbe la possibilità di confrontare solo costi effettivi riferiti a periodi diversi);
- l'analisi degli scostamenti, classificandosi come lavoro di routine, consente di individuarli prontamente sin dalla fase di formazione, offrendo così ai responsabili decisionali la possibilità di adottare tempestive misure correttive (indubbiamente più efficaci di misure a consuntivo);
- l'attenzione focalizzata agli scostamenti consente ai responsabili decisionali di concentrarsi solo su di essi, non dovendo gestire enormi moli di dati. I processi che non registrano scostamenti, procedono secondo quanto definito a standard, perciò non necessitano di particolari attenzioni;
- riduzione quantitativa delle informazioni a fronte di dati qualitativamente più significativi (orientati esclusivamente sugli aspetti più importanti);
- la determinazione degli standard implica un'approfondita analisi e conoscenza dei processi aziendali, al fine di portarli all'efficienza massima da essi ottenibile. Così facendo, si instaurano metodologie di intervento sempre più incisive e performanti, che comportano, oltre alla maggiore comprensione delle dinamiche dei processi, una riduzione dei relativi costi;
- l'orientamento all'individuazione e correzione degli scostamenti obbliga i responsabili decisionali a partecipare più attivamente alla definizione ed al perseguimento degli obiettivi aziendali;

127. Cordano (1985), par. 2.2. Batty (1971), pag. 23.

A fronte dei numerosi benefici che può apportare alla gestione dell'attività aziendale, l'adozione del sistema dei costi standard presenta anche degli aspetti negativi¹²⁸:

- la complessità e specificità dell'analisi dei processi aziendali al fine della definizione degli standard, implica la necessità di fare affidamento a personale qualificato: esperti contabili, analisti, tecnici, oltre a mezzi di rilevazione efficaci e tempestivi. Il ricorso a queste professionalità è tanto necessario quanto oneroso, senza contare che non si tratta, come si è potuto constatare, di un'attività da svolgere occasionalmente;
- il rischio di un eccessivo "particolarismo"¹²⁹, con l'esasperata ricerca del dettaglio nell'analisi di settori in cui non sia importante;
- la necessità di conoscere con precisione i programmi di produzione/attività nella totalità delle loro sfaccettature, stride con la flessibilità che a codesti programmi è richiesta dal mercato globale: l'indispensabile adattamento ai mutamenti dell'economia mondiale, porta necessariamente a richiedere una gestione più flessibile, i cui programmi e piani sono oggetto di repentini mutamenti, mentre la tenuta di una contabilità a costi standard necessiterebbe di condizioni più stabili. Oltre all'onerosità di nuove e continue analisi del mutato quadro aziendale, si perde l'efficacia dello strumento che richiede tempo e precisione per essere costruito, rodato e migliorato, mal sposandosi quindi con continui cambiamenti dell'ambiente economico di riferimento.

128. Cordano (1985), pag.18.

129. Batty (1971), pag 20.

2.5 I fabbisogni standard.

Passando adesso all'analisi dei fabbisogni standard, di fondamentale importanza è il loro ruolo nella pubblica amministrazione nell'ottica di una migliore gestione delle risorse pubbliche.

Essi difatti rappresentano lo strumento necessario a determinare il fabbisogno finanziario di un ente prendendo in considerazione le variabili critiche relative al suo contesto operativo: viene tenuta in considerazione l'area geografica di riferimento (un ente locale di montagna avrà difatti avr  esigenze e problematiche diverse da uno di pianura), oltre alle caratteristiche socio-demografiche della popolazione in esso residente¹³⁰. La logica sottostante   rappresentata dalla circostanza che le necessit  finanziarie di un ente locale sono determinate dagli aspetti territoriali e socio-demografici dell'area di riferimento, direttamente incidenti sui bisogni dei cittadini e sul relativo costo d'erogazione dei servizi necessari a soddisfarli.

La significativa valenza di questi fabbisogni   legata al processo di determinazione, il quale implica la raccolta di un volume importante di dati e informazioni indispensabili non solo a determinare codesti fabbisogni standard ma anche a definire i livelli essenziali e gli obiettivi di servizio delle prestazioni relativamente alle funzioni fondamentali¹³¹ di cui si dir  tra breve.

Il ricorso a tale tipologia di costi dovrebbe consentire il calcolo del "fabbisogno standard ideale"¹³², idoneo a garantire alla totalit  della popolazione l'erogazione dei servizi essenziali (ad un costo ritenuto efficiente e che varia da territorio a territorio a seconda delle molteplici variabili socio economiche che li caratterizzano).

130. Cordano (1985), pag 18.

131. Faq Opencivitas (05/03/2015).

132. Nota illustrativa Opencivitas (2012).

Metodologia che dovrebbe garantire un riparto più equo delle risorse, almeno rispetto a quanto avvenuto finora tramite l'assegnazione delle risorse pubbliche secondo il criterio della spesa storica, che si è manifestato attraverso queste due modalità¹³³:

- tagli o aumenti lineari degli stanziamenti stabiliti per gli anni precedenti;
- oppure semplice ripartizione sulla base dell'entità della popolazione;

che hanno comportato le distorsioni e disfunzioni della finanza pubblica di cui si è già trattato.

Il superamento di tale criterio attraverso la definizione dei fabbisogni standard dovrebbe consentire di perseguire obiettivi di efficacia ed equità, con maggiore responsabilizzazione degli amministratori ed una più corretta fase perequativa¹³⁴.

La modalità di calcolo ed i soggetti protagonisti di questo processo saranno meglio esaminati nel corso del capitolo, ma è opportuno in questa sede effettuare un'anticipazione su quanto verrà di seguito trattato: la considerazione delle variabili socio-ambientali nella determinazione dei fabbisogni finanziari è resa possibile dalla fissazione per ciascun comune o provincia di un coefficiente di riparto dei fabbisogni standard. Coefficienti che devono essere necessariamente slegati il più possibile dalle decisioni discrezionali degli amministratori locali, al fine di inquadrare le oggettive necessità della giurisdizione.

Pertanto non rappresentano dei valori in euro ma piuttosto un "peso specifico"¹³⁵ che considera gli aspetti peculiari dei comuni di grandi città (che offrono ad esempio

133. Nota illustrativa Opencivitas (2012).

134. Presidenza del Consiglio dei Ministri (24-02-2015).

135. La valenza del calcolo dei suddetti fabbisogni è testimoniata dall'inclusione da parte dell'Ocse nell'ambito delle "best practice" di finanziamento dei livelli di governo locale. L'efficacia dello strumento però, dipende dal raggiungimento di alti livelli di affidabilità e precisione nella raccolta dei

servizi anche ai comuni limitrofi), o città legate al turismo (devono occuparsi dell'erogazioni di servizi anche alla moltitudine di turisti oltre che ai propri cittadini) oppure comuni di montagna ad esempio.

Sono tutti enti che presenteranno un peso maggiore rispetto a medesime istituzioni con un eguale numero di residenti (vedi esempio precedente: confrontando le spese di un comune di pianura ed uno di montagna a parità di abitanti, queste saranno più gravose per il secondo rispetto al primo).

I fabbisogni standard nell'ottica di una prossima introduzione nel nostro ordinamento, non hanno quindi una immediata valenza finanziaria, ma rappresentano piuttosto il necessario supporto alla determinazione dei coefficienti di riparto, finalizzati ad una suddivisione delle risorse finanziarie più equa¹³⁶.

Questi infatti, si basano sulla considerazione di diversi fattori tipici dell'ente determinanti maggiori o minori costi che non hanno causa nelle scelte dei responsabili decisionali (ad esempio condizioni climatiche, altitudine, ecc)¹³⁷.

La determinazione di suddetti fabbisogni per quanto importante non è sufficiente da sola a determinare il grado di efficienza di un ente sulla base del semplice confronto col livello di spesa storica¹³⁸: difatti la divergenza tra questi due valori è determinata sia dall'efficienza nell'erogazione dei servizi locali, sia dal relativo profilo quantitativo e qualitativo (il fabbisogno standard rappresenta da solo uno strumento

dati e conseguente determinazione del fabbisogno, che ovviamente dovrà essere facilmente interpretabile nel suo significato dai soggetti destinatari. La rilevante mole di dati da raccogliere, unita alla complessità e delicatezza della determinazione, hanno fatto sì che tale pratica sia finora stata adottata solo nei Paesi economicamente più sviluppati. Nota illustrativa Opencivitas (2012).

136. Vademecum Opencivitas (05/03/2015).

137. Dato uguale a 1 il fabbisogno nazionale, la sommatoria dei coefficienti dei Comuni soggetti al calcolo dei fabbisogni standard (processo che non ha riguardato le Regioni a Statuto Speciale) dovrà per forza dare 1. Vademecum Opencivitas (05/03/2015).

138. Vademecum Opencivitas (05/03/2015).

per individuare la spesa in grado di finanziare con efficienza un determinato ammontare di servizi, non catturando quindi l'aspetto qualitativo e quantitativo).

Ad esempio, un comune potrebbe caratterizzarsi per una spesa storica superiore al fabbisogno attribuitogli, ma questo non deve portare a concludere che l'ente in questione sia inefficiente: esso difatti potrebbe, a fronte di questa maggiore spesa, fornire un maggior quantitativo di servizi, non considerati nella definizione del fabbisogno. Allo stesso modo una spesa storica inferiore al fabbisogno, può trovare giustificazione non in una gestione particolarmente abile delle risorse finanziarie dell'ente, quanto piuttosto in una carenza di servizi offerti rispetto al livello calcolato tramite la spesa standard¹³⁹.

Riepilogando quanto detto sinora negli ultimi paragrafi, è emersa la significatività dei fabbisogni standard nell'ottica di una razionalizzazione nell'uso delle finanze pubbliche e di un'equa ripartizione delle stesse, nel contempo però sono stati evidenziati i limiti di questo strumento nel valutare il grado di efficienza di un ente (con il rischio di trarre conclusioni fortemente distorte dal semplice confronto con la spesa storica).

Difatti la spesa storica relativa ad un determinato esercizio sostenuta da un ente, può essere frutto di circostanze straordinarie e totalmente estranee alla volontà degli amministratori (emblematici sono i casi delle ricostruzioni post terremoto in Abruzzo ed Emilia-Romagna).

Al fine di assicurare una perequazione delle risorse pubbliche che tenga in considerazione solamente le reali ed ordinarie necessità di un ente, risulta di fondamentale importanza determinare anche la capacità fiscale di ogni singolo comune, per giungere così alla definizione dei livelli qualitativi e quantitativi delle prestazioni (di cui si dirà nei paragrafi successivi), che consentano di trarre un giudizio più attendibile dal confronto con i trasferimenti storici.

139. Vademecum Opencivitas (05/03/2015).

Così facendo, non si giungerà ad una banale quanto errata classificazione dei comuni in “virtuosi” (fabbisogno superiore al trasferimento storico) o “spendaccioni” (fabbisogno inferiore alla spesa), ma si prenderanno in esame quattro possibili scenari per valutare l’operato di un ente¹⁴⁰:

- spende poco e offre pochi servizi;
- spende poco ma offre tanti servizi;
- spende tanto ma offre tanti servizi;
- spende tanto e offre pochi servizi;

2.6 Le modalità di determinazione dei fabbisogni standard.

Nella determinazione dei fabbisogni standard occorre dunque un significativo quantitativo di dati volti a catturare gli aspetti peculiari dell’ente in esame, essendoci molteplici variabili ambientali, territoriali e socio-economiche da esaminare.

Vi sono pertanto diverse metodologie per determinarli che principalmente si distinguono tra loro per la mole dei dati in questione utilizzati, oppure per le metodologie statistico-econometriche assunte per la selezione e la valutazione del peso di questi nel determinare il fabbisogno dell’ente¹⁴¹.

Di seguito vengono presentate le caratteristiche peculiari dei principali modelli¹⁴²:

140. Metodologia che troverà applicazione anche nel nostro Paese nel corso del 2015. Vademecum Opencivitas (05/03/2015).

141. Stradiotto (2014), pag. 136.

142. Nota illustrativa Opencivitas (2012).

- Modello della spesa pro-capite uniforme: è il metodo più semplicistico, in quanto utilizza come unico elemento determinante del livello di spesa necessario l'ammontare della popolazione residente. Il macro-budget (vincolo di bilancio), viene rapportato pertanto alla popolazione nazionale ottenendo il valore pro capite che, moltiplicato per il numero di residenti di un ente, ne determinerà il fabbisogno;
- Representative Expenditure System (RES): a differenza del modello precedente prende in esame altre variabili ambientali e sociali (superficie del territorio, composizione della popolazione residente per fasce d'età, ecc), oltre a variabili strutturali (quantitativo dei servizi offerti, risorse impiegate). Il fabbisogno dell'ente sarà determinato da una combinazione a carattere lineare di queste, in base alla loro incidenza sul livello di spesa. Il peso da attribuire a questi fattori determinanti le necessità di spesa, deve venir stabilito da degli esperti secondo metodologie statistiche, oppure in alternativa può risultare l'esito di scelte politiche.
Tale metodologia risulta valida in presenza di pochi enti abbastanza simili tra loro, diversamente da un contesto con una moltitudine di enti locali eterogenei e con significative differenze circa il livello di fabbisogno. Il vantaggio del modello RES sta nella rapidità ed elasticità di calcolo del fabbisogno, ma non vi sono fondamenti teorici a far da guida per la definizione dei fattori e dei relativi pesi, lasciando di conseguenza ampi margini di discrezionalità ai decisori, tollerabili nel primo scenario ma non nel secondo.
- Regression Cost Base Approach (RCA)¹⁴³: questo modello riprende il precedente limandone gli aspetti di maggiore criticità, ed è pertanto la scelta a

143. Nota illustrativa Opencivitas (2012).

cui fanno ricorso i Paesi più industrializzati, dove la realtà delle amministrazioni locali contempla una moltitudine di istituzioni territoriali con significative differenze tra unità collocate sul medesimo o differenti livelli della scala di governo.

In questo modello, la determinazione del fabbisogno standard dell'amministrazione locale è rappresentato dal valore atteso di una funzione di costo minimo (contemplante cioè un certo livello di efficienza) ricavata dalla tecnica di regressione multipla.

Alla base della scelta e della “pesatura” dei fattori, si avrà pertanto un modello teorico di riferimento che considera la domanda e l’offerta dei servizi pubblici, dal cui incrocio derivano i tre elementi di criticità nel determinare il costo efficiente per l'erogazione di un servizio: il quantitativo ottimo da offrire, il costo dei fattori di input e le variabili socio-ambientali che incidono sull’offerta. Elementi determinati e pesati col metodo della regressione multipla in grado di fornire risultati più attendibili e meno discrezionali.

Il terzo aspetto relativo alle variabili di output comporta il rischio che non siano facilmente misurabili oppure che siano addirittura fattori esogeni al modello teorico di riferimento e per tali ragioni in determinati casi, anziché procedere alla definizione di una funzione di costo¹⁴⁴, si procede alla determinazione di una funzione di spesa (semplicemente invece di individuare la quantità ottimale di servizio da erogare, si sostituiscono ad essa le variabili di cui sopra).

- Modello RCA basato su una funzione di spesa: per le ragioni sinora esposte, rappresenta la soluzione più utilizzata in ambito internazionale, configurandosi come un RES in cui si ha un modello teorico di riferimento

144. Nota illustrativa Opencivitas (2012).

per le scelte dei fattori e la relativa incidenza non è stabilita discrezionalmente ma col metodo della regressione multipla

Sulla base di quanto appena esaminato, è comprensibile come la scelta per il nostro Paese sia ricaduta sul modello RCA in entrambe le forme. La peculiarità del caso italiano ha però portato a calibrare l'utilizzo di questo modello su ciascuna singola funzione, in relazione alle variabili di output a disposizione per misurare la fornitura del servizio.

Sono state individuate due caratteristiche delle funzioni fondamentali svolte dai governi locali, al fine di scegliere il miglior modello disponibile¹⁴⁵:

- la possibilità o impossibilità di quantificare le prestazioni erogate;
- il grado di estraneità di queste rispetto all'autonomia decisionale dell'ente locale;

Dalla combinazione di questi due aspetti dell'output sono ricavabili tre gruppi per mappare le funzioni, a ciascuno dei quali è riferibile un modello di misurazione del fabbisogno standard più adatto rispetto agli altri¹⁴⁶:

- I°: output misurabile e variabili esogene → modello RCA puro con fabbisogno standard stimato, dato dal prodotto tra quantitativo fissato in via esogena e costi standard unitari;

145. Nota illustrativa Opencivitas (2012).

146. Attraverso la funzione di costo viene moltiplicato l'output per il costo unitario standard di ciascun output rappresentativo dei servizi erogati. L'utilizzo ottimale della funzione di costo richiede la possibilità di misurare l'output del servizio pubblico fornito, oppure un'altra circostanza ottimale è rappresentata dalle funzioni caratterizzate da output endogeni misurabili con accettabile precisione. Nota illustrativa Opencivitas (2012).

- II°: output misurabile ma prestazioni rappresentative delle scelte discrezionali dell'ente locale (variabili endogene) → modello RCA con elaborazione di una funzione di spesa;
- III°: output non misurabile → modello RCA con elaborazione di una funzione di spesa (in questo caso la stima dell'output avrà finalità meramente descrittive, non incidendo nel calcolo del fabbisogno).

2.7 La capacità fiscale del singolo ente.

La determinazione della capacità fiscale di ciascun singolo ente, rappresenta una prerogativa fondamentale per assicurare una corretta implementazione del Federalismo nel nostro Paese, in quanto consente di definire l'ammontare del gettito potenziale che un ente territoriale è in condizione di ricavare tramite tasse ed imposte proprie¹⁴⁷.

Si tratta di un processo complicato, in quanto presuppone un accurato studio degli aspetti sociali, ambientali ed economici della giurisdizione di riferimento al fine di definire un quadro del contesto socio-economico che consenta di individuare una sorta di grado di autonomia finanziaria.

Processo che nel nostro Paese è da poco terminato e che, viste le grandi diversità tra i vari territori italiani a livello di gettito regionale e comunale pro-capite, si è presentato ancor più complicato sebbene necessario per il perseguimento della riforma decentrativa.

147. Stradiotto (2014), Cap. 8.

Una importante frizione legata alla mancante determinazione della capacità fiscale è determinata dalla correlazione tra alti trasferimenti storici e basso grado di autonomia finanziaria¹⁴⁸: non è possibile difatti determinare con certezza se la carente capacità fiscale di un territorio sia legata solamente ad una scarsa consistenza delle basi imponibili, a combinazioni di altre circostanze non attribuibili a scelte degli amministratori, oppure alla scelta di questi ultimi (visto l'ammontare dei trasferimenti) di non prelevare ulteriori risorse dai cittadini.

La definizione della capacità fiscale inoltre, consentirà di valutare lo sforzo dell'ente territoriale in tema di lotta all'evasione, potenzialmente più incisiva se effettuata a livello locale piuttosto che nazionale¹⁴⁹.

L'obiettivo consiste nel misurare la potenzialità fiscale delle varie Regioni, Provincie e Comuni al fine di ottenere per ciascuno di essi un quadro completo del contesto economico-finanziario di riferimento. Quadro che sarà ottenibile dalla definizione dei seguenti tre indicatori¹⁵⁰:

- la capacità fiscale (autosufficienza dell'ente relativamente alle entrate);
- fabbisogno standard (oggettive necessità del territorio di riferimento dell'ente);
- livelli essenziali delle prestazioni (Lep) e livelli essenziali di assistenza (Lea)¹⁵¹;

148. Ad esempio il gettito dell'Imu è determinato principalmente dal valore catastale degli immobili e dalla relativa definizione delle detrazioni, stabilite a livello nazionale. Stradiotto (2014), pag. 137.

149. Stradiotto (2014), pag. 121-122.

150. Stradiotto (2014), Cap. 8.

151. Lea e Lep hanno trovato già applicazione in ambito sanitario, sulla base di quanto disposto dall'articolo 32 della Costituzione e della legge di istituzione del Servizio sanitario nazionale (1978). Il decreto legislativo n. 68/2011 in particolare, dispone che lo Stato debba prendere in considerazione (nella loro determinazione) le cinque regioni che abbiano conseguito i risultati economici migliori nella garanzia

Una corretta determinazione di tali parametri dovrebbe quindi consentire una più equa ripartizione del fondo perequativo, assicurando alla totalità degli enti la possibilità di offrire standard minimi qualitativi e quantitativi nell'erogazione dei servizi, il tutto in un'ottica di un sistema di perequazione improntato all'equità, sussidiarietà, giustizia e solidarietà.

Inoltre, il differenziale positivo tra fabbisogno standard e spesa effettiva, restando all'ente che l'ha prodotto in base a quanto disposto dall'art. 8 del decreto n. 216/2010, spingerà gli amministratori alla ricerca di misure di intervento sempre più efficienti, razionalizzando l'uso delle risorse pubbliche in un'ottica di maggiore responsabilità verso gli elettori e cittadini della giurisdizione.

2.8 La definizione di Lea e Lep.

I tre parametri elencati nel paragrafo precedente rappresentano i pilastri che dovrebbero condurre al superamento graduale della spesa storica, grazie alla

dei Lea nella sanità. Di queste ne verranno prese tre come campione (la migliore e altre due), ed i loro valori di costo rappresenteranno il parametro di riferimento per la definizione del fabbisogno delle altre regioni ed il meccanismo di perequazione per il finanziamento della spesa sanitaria. Il fabbisogno sanitario nazionale sarà determinato dall'intesa Stato- Regioni. Quanto disposto dal suddetto decreto, non ha trovato però piena applicazione per via della crisi politica di fine 2011 e per il successivo aggravarsi della crisi economica unito ai provvedimenti del governo Monti esaminati in precedenza, che hanno penalizzato l'autonomia degli enti locali. Stradiotto (2014), pag. 77.

determinazione del potenziale fiscale e delle effettive necessità di un territorio, unite alla definizione dei livelli minimi di servizi da garantire individuati da Lea e Lep, espressamente previsti dal Decreto Legislativo n.216 del 2010.

Partendo dai primi, essi sono costituiti dal complesso delle erogazioni effettuate dal Servizio sanitario nazionale gratuitamente o tramite pagamento di ticket¹⁵² ed hanno potuto godere di diversi anni di rodaggio ed applicazione al fine di una ulteriore apertura verso altri settori.

La determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni è riferita ai diritti civili e sociali, che trovano ragion d'essere nell'articolo 117 della Costituzione¹⁵³, il quale legittima lo Stato alla loro determinazione, mentre la messa in pratica comporterà il coinvolgimento di Regioni, Province e Comuni italiani. Sulla base di quanto enunciato dal suddetto articolo, per diritti e servizi sociali vengono intesi i seguenti:

- diritti relativi ad istruzione e formazione;
- diritti legati alla salute;
- diritti afferenti l'assistenza sociale;

precisando ovviamente che il riferimento non è in astratto al diritto in sé, ma piuttosto alle prestazioni concrete (che devono essere puntualmente individuate dal legislatore insieme al soggetto incaricato di organizzarle ed eseguirle, tenuto conto del livello minimo di erogazione richiesto, oltre alla fissazione del suo costo standard).

In tema di erogazione dei servizi pubblici, si potrà distinguere tra¹⁵⁴:

152. La legge 42/2009 tra le sue finalità principali prevedeva la coincidenza tra centri di prelievo del tributo e centri di erogazione della spesa, classificata all'articolo 8 in: spese essenziali (Lep); spese non essenziali; spese speciali (finanziate ad esempio dall'UE). Murer (2011), pag 43.

153. Stradiotto (2014), pag. 145.

154. Bosi (2012), Cap. 5.

- livello essenziale delle prestazioni (standard qualitativi e quantitativi minimi accettabili nell'erogazione di un servizio);
- costo standard di fornitura dei suddetti Lep (costo minimo di realizzazione del prodotto o servizio, nell'ipotesi di condizioni normali di operatività e di acquisizione di fattori produttivi);
- il fabbisogno standard per ogni singolo Lep (dato dal costo standard unitario moltiplicato per il numero di servizi da erogare);
- il fabbisogno standard per l'ente (determinato dalla sommatoria dei fabbisogni per ciascun Lep);

Si evince da quanto sinora esposto che si tratta di un processo molto laborioso, il quale necessita di una precisa programmazione e coordinamento tra i diversi soggetti coinvolti:

- lo Stato si occuperà dell'individuazione delle singole prestazioni sulla base dei settori di cui sopra, definendo il livello minimo di erogazione per ciascuna di esse;
- le regioni e gli altri enti locali si occuperanno dell'implementazione sulla totalità del territorio di riferimento, nel rispetto dei criteri fissati dal legislatore;

questi ultimi soggetti ovviamente, non saranno impossibilitati a fornire livelli delle prestazioni qualitativamente e quantitativamente superiori al minimo stabilito, ma le risorse necessarie a garantire l'erogazione di questi standard più elevati dovranno necessariamente essere reperite autonomamente dall'ente.

L'intervento dello Stato sarà richiesto pertanto nella predisposizione di trasferimenti perequativi a quei territori ed enti che, vista la relativa capacità fiscale ed i relativi fabbisogni standard, siano impossibilitati a sostenere finanziariamente ed assicurare i Lep autonomamente. Il sostenimento delle spese per i livelli essenziali delle prestazioni, in base a quanto disposto dall'art. 8 Legge 42/2009, sarà coperto da¹⁵⁵:

- tributi propri istituiti e disciplinati dallo Stato, il cui gettito è destinato alle regioni;
- addizionale regionale Irpef;
- compartecipazione regionale all'Iva;
- Irap (in via transitoria);
- fondo perequativo (in via residuale);

È opportuno sottolineare che la complessità dell'apparato da predisporre per avviare e mantenere in funzione questo processo, ha costituito un limite alla sua concreta attuazione, anche se una delle motivazioni principali ha matrice economica.

Difatti la mancata definizione dei Lep è legata all'ingente peso finanziario dell'operazione, che parte dalla loro individuazione fino all'applicazione ed al necessario e costante monitoraggio di essi nel tempo. L'eterogenea situazione degli enti del nostro Paese inoltre, comporta la necessità di maggiori esborsi per l'implementazione. Risorse aggiuntive che in questo periodo di crisi non sono disponibili e che implicano pertanto il rinvio della concreta introduzione dei Lep nella nostra pubblica amministrazione¹⁵⁶.

La funzione di tali indicatori che devono essere determinati e garantiti sul territorio nazionale (al fine di preservare l'unità economica e la coesione sociale, rimuovere gli

155. Murer (2011), pag 44.

156. Stradiotto (2014), Cap. 8.

squilibri economici e sociali, supportando e, facendo da guida/obiettivo all'azione di regioni ed enti locali), ne individua un ruolo di primaria importanza e necessiterebbero di essere operativi nel nostro settore pubblico al più presto, in quanto senza Lea e Lep, si corre il rischio di prendere in considerazione solo i numeri¹⁵⁷: ad esempio un'azienda sanitaria meritevole dal punto di vista contabile, potrebbe celare una scadente qualità del servizio, aspetto di primaria importanza in materie delicate come salute e assistenza sociale (basti pensare agli svariati casi di malasanità).

In conclusione le diversità tra aree e regioni italiane, unite agli effetti dei trasferimenti storici, hanno determinato l'insorgenza della palese necessità di attuare un processo di riequilibrio nella distribuzione delle risorse su tutto il territorio nazionale. Processo che dovrà avere come fondamenta la definizione di costi e fabbisogni standard per ogni Provincia e Comune, avendo cura di stabilire i livelli essenziali delle prestazioni ed i livelli essenziali di assistenza per ogni funzione significativa, allo scopo di garantire il rispetto di uno standard minimo nell'erogazione dei servizi in tutte aree del Paese¹⁵⁸.

157. Stradiotto (2014), pag. 142-145.

158. In base a quanto previsto ai commi 2 e 3 del presente decreto, la sommatoria dei fabbisogni standard relativi alle funzioni di Province e Comuni, non potrà superare l'ammontare totale della spesa storica relativa ad esse. Il processo di definizione di tali fabbisogni quindi, dovrà comportare un livello di spesa inferiore o al massimo uguale a quello storicamente sostenuto., Portale federalismo fiscale (2010).

2.9 I fabbisogni standard nell'ordinamento italiano.

L'adozione di costi e fabbisogni standard nell'ambito della pubblica amministrazione, rappresenta lo strumento scelto dal nostro Paese al fine di superare definitivamente la metodologia dei trasferimenti basati sulla spesa storica per finanziare le entità locali.

In linea con quanto predisposto a suo tempo dalla Legge 42/2009 attraverso il terzo provvedimento attuativo, con il D.Lgs. n.216 del 26/11/2010 ha trovato autorizzazione parlamentare l'attività di predisposizione e determinazione, per le varie Regioni, Comuni, Province e Città metropolitane, dei fabbisogni standard.

Quanto sinora riportato viene enunciato al comma 1 dell'articolo 1¹⁵⁹ del presente decreto, mentre ai commi 2 e 3 vengono rispettivamente confermate le metodologie di determinazione, ed il vincolante rispetto del Patto di Stabilità Interno.

Al comma successivo vengono indicate per Comuni, Città metropolitane e Province le funzioni fondamentali per le quali saranno determinati i fabbisogni standard¹⁶⁰:

159. La legge delega, sembra contemplare la presenza di due sistemi di perequazione relativamente alla tipologia di trasferimenti:

- uno verticale: dal centro ai Comuni, per finanziare le funzioni fondamentali;
- uno orizzontale: tra Comuni, per quelle non fondamentali;

La perequazione nell'originale previsione, avrebbe dovuto svolgersi sulla base di un opportuno indicatore del fabbisogno finanziario, determinato dalla differenza tra spesa corrente standard (al netto degli interessi) e il gettito standard derivante da tributi propri dell'ente. Questo assetto non ha trovato però applicazione, venendo invece sostituito da un provvisorio fondo sperimentale di riequilibrio. Vademecum Opencivitas (05/03/2015).

160. Per quanto riguarda i Comuni, è opportuno precisare che nella fase di determinazione nel nostro Paese effettuata dalla società Sose S.p.A., il calcolo di suddetti fabbisogni è stato attuato suddividendo le funzioni di seguito riportate 1), 4),5),6) in dieci "sottofunzioni", al fine di ottenere un' analisi più specifica dei servizi in questione. Vademecum Opencivitas (05/03/2015).

Tabella 2: ripartizione delle funzioni per comuni e province ai fini della determinazione dei fabbisogni standard.

COMUNI	PROVINCE
1) Funzioni generali di amministrazione, gestione e controllo;	1) Funzioni generali di amministrazione, gestione e controllo;
2) Polizia locale;	2) Istruzione pubblica;
3) Istruzione pubblica;	3) Funzioni relative a viabilità e trasporti;
4) Funzioni relative a viabilità e trasporti;	4) Gestione del territorio;
5) Gestione di ambiente e territorio;	5) Tutela ambientale;
6) Funzioni del settore sociale;	6) Funzioni nel campo dello sviluppo economico relative ai servizi del mercato del lavoro;

Elaborazione personale D.Lgs. n.216 del 26/11/2010

Funzioni che saranno supportate da tributi propri, compartecipazioni ed addizionali al gettito di quelli regionali o dello Stato, oltre al fondo perequativo, nella finalità di giungere gradualmente al definitivo abbandono dei trasferimenti storici¹⁶¹.

Ai successivi articoli 3 e 4, vengono definite le metodologie ed il procedimento di determinazione dei fabbisogni standard; compito che verrà svolto dalla Società per gli studi di settore Sose S.p.A. (di cui si tratterà nei prossimi paragrafi) in collaborazione con Ifel (Istituto per la finanza e l'economia locale) e Upi (Unione Province italiane). Il nuovo assetto che nelle intenzioni del legislatore dovrebbe configurarsi, prevede una significativa autonomia d'entrata per i Comuni, col fondo perequativo atto a rivestire un ruolo residuale e andando solamente a coprire la differenza tra fabbisogni

161. Presidenza del Consiglio dei Ministri (2010).

standard e capacità fiscale standard del territorio (tralasciando nel calcolo l'ammontare di spesa storica)¹⁶².

Soffermandosi ora sulle modalità di determinazione stabilite dall'articolo 4, emergono chiaramente le linee guida di tale processo riassumibili nei seguenti punti:

- il ricorso a questionari da compilare per le varie Provincie e Comuni al fine di stabilire i suddetti fabbisogni (compilazione obbligatoria, pena la sospensione dei trasferimenti erogati a qualunque titolo).
- Fabbisogni standard calcolati per ciascuna funzione singolarmente;
- riconoscimento, al fine di determinare il fabbisogno standard, delle caratteristiche peculiari dell'ente in esame;
- valori determinati attraverso il ricorso a tecniche statistiche, tramite l'utilizzo dei dati della spesa storica e dei servizi esternalizzati o svolti in forma associata, oltre a tutti gli aspetti socio-ambientali dell'ente in questione;
- monitoraggio costante durante l'applicazione ed aggiornamento periodico delle elaborazioni;

Nei successivi articoli vengono infine disposte le modalità di graduale avvio della procedura (che necessita di periodiche revisioni e rideterminazioni dei fabbisogni) oltre a disposizioni relative alla pubblicazione ed entrata in vigore.

Di significativa importanza, in tema di costi e fabbisogni standard è il quinto provvedimento attuativo (D.Lgs. n. 68/2011), dove vengono previsti e disciplinati i costi ed i fabbisogni standard della sanità.

I decreti sopracitati sembravano dover seguire due distinti piani di implementazione, con un impostazione bottom-up per il primo e top-down per quest'ultimo¹⁶³.

162. Nota illustrativa Opencivitas (2012).

163. Corte dei Conti (2014).

In merito ai fabbisogni standard di Comuni e Province, la procedura prevedeva l'individuazione a livello statale delle prestazioni minime da garantire su tutto il territorio italiano, definendole sulla base di un costo unitario frutto dell'applicazione di strumenti statistici ed econometrici, al fine di prendere a riferimento un costo se non ottimale quantomeno efficiente. L'approccio top-down previsto per i costi standard in sanità, si basava invece sulla garanzia dell'erogazione di lep in condizioni di efficienza, focalizzandosi sul criterio di riparto senza entrare quindi nel campo del livello di finanziamento da parte dello Stato, mantenuto invariato¹⁶⁴.

Il dissesto finanziario del Paese però, ha comportato l'adozione di quest'ultimo approccio anche per i fabbisogni degli enti locali, al fine di assicurare la cosiddetta "invarianza dei saldi di finanza pubblica", contemplata dai commi 2 e 3 del D.Lgs. 216/10. È evidente difatti l'ingente sforzo e onerosità della prima impostazione vista la grande mole di elementi informativi da raccogliere ed elaborare¹⁶⁵.

Nonostante questi freni di carattere finanziario, la definizione dei fabbisogni standard per gli enti locali rappresenta una cruciale priorità per il semplice fatto che offrono l'opportunità di cogliere i divari di spesa non giustificabili dalle peculiarità dei servizi da erogare in un determinato territorio, valorizzandone invece l'efficienza nella produzione ed erogazione¹⁶⁶.

Prima di procedere all'esame dell'attività svolta dalla società Sose S.p.A, è opportuno sottolineare che in merito alla questione la Corte dei Conti nell'audizione del 06/03/2014 pone enfasi ad una corretta e prudente interpretazione dei dati elaborati da tale società, che essendo di complicata elaborazione ed lettura, possono facilmente condurre a giudizi fuorvianti circa la qualità del lavoro svolto da una determinata amministrazione locale.

164. Corte dei Conti (2014).

165. Corte dei Conti (2014).

166. Vademecum Opencivitas (05/03/2015).

2.10 La determinazione dei fabbisogni standard della Società Sose S.p.A.

Sulla base di quanto previsto dall'esaminato D.Lgs. n.216 del 26/11/2010, la Sose S.p.A.¹⁶⁷ in collaborazione con Ifel e Upi, ha proceduto all'elaborazione di appositi questionari da destinare agli enti territoriali (allo scopo di raccogliere maggiori informazioni di carattere contabile e strutturale), finalizzati a determinarne i fabbisogni standard e distribuiti nel corso del 2011 e 2012.

In particolare i Comuni sono stati destinatari di nove questionari (mentre le Provincie di sette), tutti basati sulle funzioni fondamentali previste dalla Legge n. 42/2009 e riportate nel paragrafo precedente. La compilazione dei questionari e la successiva fase di elaborazione dei dati hanno trovato compimento verso la fine del 2013, con l'approvazione da parte della Copaff¹⁶⁸ dei fabbisogni standard e delle note metodologiche, pubblicate in parte il 31/12/2013 in Gazzetta Ufficiale (queste ultime rappresentano la spiegazione dei criteri utilizzati per la determinazione dei fabbisogni standard per ciascuna funzione, grazie ai dati raccolti tramite i questionari).

La determinazione dei fabbisogni (sulla base di quanto esposto nel paragrafo 2.6), può avvenire con diverse modalità in relazione ad una molteplicità di fattori in gioco, ragion per cui Sose S.p.A ha sviluppato la sua attività su 4 pilastri nell'ottica di

167. Si tratta di un'azienda pubblica che opera nell'ambito dell'elaborazione di strumenti statistici a fini economici. L'esperienza maturata ed il know-how acquisito in ambito statistico ed econometrico attraverso studi di settore, rendono tale società adatta allo svolgimento del processo di determinazione dei fabbisogni standard. Attraverso la scelta della Sose Soluzioni per il sistema economico S.p.A, il legislatore ha inteso perseguire il modello di gestione della perequazione consigliato dall'Ocse, il quale suggerisce l'assegnazione del compito ad un organo super partes. Nota illustrativa Opencivitas (2012).

168. Con la sigla Copaff si intende la "Commissione tecnica paritetica per l'attuazione del federalismo fiscale", istituita presso il Ministero dell'economia e delle finanze su espressa previsione della legge 42/2009. Le funzioni ad essa assegnate consistono nella predisposizione degli strumenti e delle interventi necessari a promuovere concretamente l'attuazione del federalismo fiscale. Ministero dell'economia e delle finanze (01/03/2015).

effettuare scelte metodologiche ispirate a criteri di correttezza, fattibilità, semplicità e rappresentatività¹⁶⁹:

- 1) la realizzazione di una banca dati relativa alle funzioni svolte dagli enti locali grazie all'invio dei questionari da cui ricavare informazioni quantitative relativamente all'impiego dei fattori ed agli output, oltre a quelle relative al contesto socio-ambientale (con la possibilità di analizzare la gestione e le scelte organizzative adottate in merito all'uso delle risorse finanziarie);
- 2) il calcolo dei fabbisogni standard tramite le varie metodologie RCA;
- 3) la spinta all'azione più efficiente, con variabili obiettivo nel calcolo dei fabbisogni e l'introduzione di meccanismi premianti a favore degli enti più efficienti (meccanismi volti a rendere più efficiente la spesa);
- 4) fornire strumenti di business intelligence a supporto dell'azione degli enti locali.

Sulla base della convinzione che i fabbisogni standard racchiudino un'insieme di fattori incidenti sui livelli di spesa di un ente, Sose S.p.A. ha preso in considerazione nella fase di determinazione una molteplicità di variabili, che nella totalità delle funzioni di tutti gli enti esaminati, hanno visto incidere maggiormente le seguenti: la popolazione (circa il 20%), la tipologia di servizi erogati (13,7%), morfologia e territorio (esempio altitudine e rischio sismico, 8,7%), economia locale (8%), prezzi degli input (7,9%), fattori esogeni di carico (7,8%), gli immobili (6,8%), disagio sociale (5,3%), traffico stradale (5,3%), turismo (4,8%) e investimenti (1%)¹⁷⁰.

169. Nota illustrativa Opencivitas (2012).

170. Vademecum Opencivitas (05/03/2015).

In linea con quanto già esposto per le funzioni in cui l'output risulti chiaramente misurabile, è stata adottata una funzione di costo per determinare il fabbisogno standard (vista la misurabilità del livello di prestazioni erogate), mentre negli altri casi in cui il ruolo dominante sia esercitato dalle variabili socio-economiche dell'ambiente di riferimento sopra elencate, Sose S.p.A. ha proceduto tramite il ricorso a funzioni di spesa, confrontando tali variabili col livello di spesa storica¹⁷¹.

Il fattore discriminante in merito alla scelta della tipologia di funzione di stima è legato quindi agli aspetti delle variabili di output a disposizione per analizzare il livello dei servizi forniti dall'ente, relativamente a ciascuna funzione.

In conclusione, il lungo e complesso processo di determinazione dei fabbisogni standard ha coinvolto 6702 comuni, il cui fabbisogno standard complessivo è stato determinato da dodici indici relativi a ciascuna funzione o servizio.

Assunto il fabbisogno standard complessivo di tutti i comuni uguale a 1, per ciascun ente è stato rapportato l'ammontare del fabbisogno di una specifica funzione del totale nazionale complessivo per la stessa. È opportuno precisare che la sommatoria dei valori calcolati per le 12 funzioni relativamente a ciascun comune non determina il fabbisogno complessivo dell'ente pubblicato da Sose S.p.A. sul portale Opencivitas: difatti il fabbisogno standard è stato calcolato sull'importo totale della spesa storica nazionale, senza considerarne la composizione (per non influenzare la stima con le scelte discrezionali degli amministratori circa la suddivisione della spesa tra le varie funzioni). Pertanto ai fini dell'analisi si dovrà tenere in considerazione solamente il fabbisogno standard complessivo¹⁷².

171. Utilizzate per determinare il fabbisogno standard di dieci delle dodici funzioni attribuite ai Comuni. Il ricorso a funzioni di costo è stato effettuato limitatamente ai servizi di asili nido ed istruzione pubblica. Vademecum Opencivitas (05/03/2015).

172. Faq Opencivitas (05/03/2015).

2.11 Il portale " Opencivitas".

A conclusione della fase di determinazione dei fabbisogni standard, che ha visto coinvolti l'Istituto per la Finanza e l'Economia Locale (Ifel) e l'Unione delle Province Italiane (Upi) , supervisionati dalla Commissione tecnica paritetica per l'attuazione del federalismo fiscale (Copaff), a partire da novembre 2014 la Sose S.p.A. ha reso accessibile il portale on-line Opencivitas, dove è possibile visionare i dati relativi al fabbisogno standard di tutti i Comuni e Province delle Regioni a statuto ordinario, confrontati col livello di spesa storica (calcolato relativamente all'anno 2010, ma in fase di aggiornamento).

Ribadendo le necessarie precauzioni circa il rischi di errate valutazioni ricavabili dal semplice confronto tra queste due voci, Opencivitas rappresenta lo strumento tramite il quale cittadini e amministratori locali vengono portati a conoscenza dei dati raccolti attraverso i questionari destinati agli enti locali, utilizzati per la determinazione dei fabbisogni standard.

Nelle intenzioni dei suoi ideatori, rappresenta un mezzo di confronto di tali valori fra ciascuna delle funzioni fondamentali individuate per Comuni e Province, allo scopo di semplificare e rendere più cosciente la valutazione dei cittadini circa l'operato dei propri rappresentanti locali, confrontabile con quello di altri enti e stimolandone così l'agire efficiente e responsabile.

Attraverso il confronto con gli altri Comuni infatti, i vari amministratori locali dovrebbero esser messi nella condizione di ricercare le migliori modalità di gestione¹⁷³.

Per quanto le intenzioni siano più che meritevoli, vi sono comunque dei punti che necessitano di un'ulteriore chiarimento e che saranno esaminati a conclusione della

173. Vademecum Opencivitas (05/03/2015).

trattazione, citando brevemente nel paragrafo successivo il forse più eclatante aspetto negativo circa il lavoro svolto in tema di definizione dei fabbisogni standard.

2.12 Il problema delle regioni a statuto speciale.

Una spinosa questione nell'ambito della determinazione dei costi e fabbisogni standard, è legata alla mancata inclusione nel processo delle Regioni, Province e Comuni a statuto speciale. Difatti, in sede di approvazione del sopracitato D.Lgs. 216, la senatrice Thaler della Südtiroler Volkspartei riuscì a far passare un emendamento che tagliò fuori tali enti dal processo di definizione dei suddetti standard.

L'esclusione di val d'Aosta, Trentino Alto - Adige, Friuli Venezia Giulia, Sicilia e Sardegna rappresenta un grave handicap nel completamento del processo di superamento della spesa storica, in quanto il riconoscimento di particolari forme di autonomia (in base agli statuti speciali di questi enti garantiti dalla Costituzione), si traduce in maggiori funzioni e conseguenti maggiori risorse necessarie, assicurate da un favorevole sistema di compartecipazione al gettito dei tributi erariali¹⁷⁴.

La presenza di significativi privilegi mal si coniuga con l'orientamento alla maggior trasparenza ed efficienza promosso dalla riforma federalista in atto. Un auspicabile sforzo verso un uso più razionale delle risorse da parte degli amministratori degli enti facenti parte delle Regioni a statuto ordinario, servirebbe sempre e comunque a coprire in parte l'onere dei privilegi costituzionalmente riconosciuti alle Regioni a statuto speciale (in particolare a quelle del Nord in tema di imposte statali).

174. Stradiotto (2014), pag. 160.

I Comuni e le Provincie di suddette Regioni pertanto, non hanno partecipato all'elaborazione ed alla raccolta delle informazioni mediante i questionari, con riflessi negativi sui potenziali benefici derivanti dal lavoro svolto nelle altre Regioni, mortificando in parte l'obiettivo finale¹⁷⁵: non è coerente promuovere un uso più attento ed efficiente delle risorse pubbliche, andando a studiare nel dettaglio le dinamiche sociali, territoriali e finanziarie di un ente al fine di stimolare il buon operato degli amministratori, quando nel contempo medesimi soggetti operanti nelle Regioni a statuto speciale vivono nella realtà di finanza locale che si sta cercando di estirpare.

Il processo difatti necessita di coinvolgere la totalità degli enti locali nazionali.¹⁷⁶

Tutto questo calpesta i principi di responsabilità, autonomia, equità, giustizia, sussidiarietà e solidarietà sulla cui base sta procedendo la riforma federalista, finendo con aver valore solo per quindici regioni quando dovrebbe essere scontata ed imprescindibile la valenza per l'intero territorio nazionale.

175. Stradiotto (2014), pag. 162-164.

176. Stradiotto (2014), pag. 160.

CAPITOLO III

I fabbisogni standard dei Comuni italiani.

3.1 Il modello di stima di Sose S.p.A.

Il complicato e lungo sentiero verso l'introduzione dei fabbisogni standard nella nostra Pubblica Amministrazione, ha vissuto una fase cruciale nella raccolta dei dati tramite i questionari di cui al capitolo precedente, consentendo così la creazione di una ricca banca dati sulla base della quale procedere al calcolo dei fabbisogni standard di Comuni e Province¹⁷⁷.

Sulla base di quanto disposto dai commi 2 e 3 art. 1 del D.Lgs. n.216/2010 per le funzioni fondamentali di Province e Comuni, non si potrà avere un fabbisogno standard complessivo superiore al totale della spesa storica: pertanto l'ammontare di spesa derivante dalla determinazione di suddetti fabbisogni, non potrà superare la relativa spesa storica complessiva¹⁷⁸. In merito a quest'ultima, è stata presa a riferimento quella del 2010, determinata dalle voci di spesa corrente dei Certificati

177. La raccolta dei dati ha avuto molteplici fonti quali il Certificato di Conto Consuntivo del Ministero dell'Interno, l'Istat, i Ministeri dell'ambiente ed istruzione, il Dipartimento delle Finanze, l'Agenzia del Territorio, l'Inps. Sose (2014).

178. Nota illustrativa Opencivitas (2012).

Consuntivi¹⁷⁹. Nella tabella seguente vengono illustrate le sei funzioni fondamentali previste per i comuni, con il relativo ammontare di quota di spesa storica in valori assoluti e percentuali.

Tabella 3: Distribuzione della spesa storica nelle funzioni fondamentali dei Comuni (anno 2010).

Funzioni fondamentali	Ammontare	Percentuale
Funzioni generali (solo 70%)	€ 8.459.187.191	25%
Funzioni di polizia locale	€ 2.641.561.106	8%
Funzioni di istruzione pubblica	€ 3.568.619.418	11%
Funzioni nel campo della viabilità e dei trasporti	€ 3.198.691.766	10%
Funzioni riguardanti la gestione del territorio e dell'ambiente	€ 9.276.917.114	28%
Funzioni del settore sociale	€ 6.116.276.321	18%
Totale funzioni fondamentali	€ 33.261.252.917	

Fonte: Vademecum Opencivitas (05/03/2015).

La prima fase di analisi dunque, vedrà gli scarti percentuali derivanti dal confronto spesa storica – fabbisogni standard bilanciarsi perfettamente nell'ambito dei Comuni e Province oggetto d'analisi¹⁸⁰.

179. In quanto è stato assunto come riferimento l'ultimo anno di certificazione dei dati disponibili all'inizio dei lavori. Nel corso del 2015 verranno aggiornati i valori con riferimento agli anni seguenti. Nel sito Opencivitas vengono specificate inoltre le modalità seguite nel calcolo della spesa storica complessiva. Vademecum Opencivitas (05/03/2015).

180. Lo strumento dei fabbisogni standard non può comportare un aumento delle risorse finanziarie a disposizione degli enti locali, almeno non direttamente: solo per il tramite del periodico aggiornamento dei livelli essenziali delle prestazioni e dei relativi obiettivi circa l'erogazione dei servizi, risulta

A seguito di queste necessarie puntualizzazioni, si procede ora ad esaminare il modello utilizzato nel nostro Paese sulla base di quanto enunciato nel capitolo precedente relativamente alla scelta metodologica adottata da Sose S.p.A. (RCA fondata sull'incrocio di domanda ed offerta di servizi pubblici locali, in linea con le previsioni della dottrina internazionale e italiana¹⁸¹).

A tal proposito, le formule generali per questa domanda ed offerta necessarie al calcolo dei fabbisogni standard sono le seguenti¹⁸²:

$$\text{Domanda unitaria di pubblico servizio } g_{e=d} (Q, R, y)$$

Dove “Q” rappresenta l'insieme delle variabili sociali, economiche ed ambientali della domanda relative al contesto di riferimento, “R” il reddito medio e “y” il costo unitario per tali servizi.

L'offerta unitaria di servizi è invece così determinata:

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

dove “g_s” rappresenta l'insieme delle operazioni che non hanno uno stretto legame con le scelte operate dagli amministratori locali (fattori esogeni di carico), “g_e” il livello di output endogeno, “p” il costo degli input ed infine “A” le variabili presenti anche nell'equazione precedente (“Q”).

possibile introdurre un incremento quantitativo delle finanze locali (come si avrà modo di vedere nel corso del capitolo). Nota illustrativa Opencivitas (2012).

181. Rizzi – Zanette (2011).

182. Nota illustrativa Opencivitas (2012).

La determinazione del livello di servizio ottimale da erogare, sarà pertanto derivante dall'uso combinato delle due equazioni di domanda ed offerta sintetizzabile nella seguente equazione¹⁸³:

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

tramite la quale viene espressa la funzione di spesa in grado di fornire (per i motivi già esaminati nel capitolo precedente), le stime più attendibili determinando così il livello di spesa standard di un ente in relazione alle sue peculiari variabili economiche, sociali, demografiche ed ambientali.

Viene in questo modo individuato il fabbisogno standard teorico¹⁸⁴ che consente di procedere alla fase conclusiva della stima attraverso il calcolo per ciascun Comune o Provincia di un indicatore di fabbisogno relativo: il coefficiente di riparto per i comuni (di cui si è detto nel capitolo II), esprimibile con la seguente formula, applicabile anche per ciascuna singola funzione:

$$FS_{CR_TOT_i} = \frac{FS_{TOT_i}}{\sum_{i=1}^{6702} FS_{TOT_i}}$$

183. Per dieci delle dodici funzioni attribuite ai comuni è stata prevista un funzione di spesa, mentre per le due soggette ad una funzione di costo (polizia locale ed istruzione pubblica), la determinazione del fabbisogno può avvenire ricorrendo direttamente alla seconda equazione, essendo in questo caso l'output misurabile e moltiplicabile ad appositi coefficienti indicanti il costo unitario standard di ciascun singolo output. Nota illustrativa Opencivitas (2012).

184. Con l'espressione fabbisogno standard teorico si fa riferimento all'importo in euro dato dall'utilizzo della funzione di stima per i fabbisogni standard. Nota illustrativa Opencivitas (2012).012).

A questo punto individuato per ciascun Comune il coefficiente relativo ad ogni funzione, è possibile determinare l'ammontare in euro del fabbisogno standard moltiplicandolo per l'importo di spesa storica riferita alla totalità delle funzioni in esame¹⁸⁵.

Il valore della spesa storica, riferito in questa prima analisi al 2010, è stato determinato attraverso la sommatoria dei relativi valori per ciascuna funzione¹⁸⁶, in quanto è il valore totale di essa che Sose S.p.A. ha assunto a riferimento (scegliendo di non basarsi sulla relativa composizione, in quanto sarebbero sorte delle distorsioni nella determinazione dei fabbisogni standard se fossero stati legati alla distribuzione della spesa storica di ciascun ente tra le sue funzioni)¹⁸⁷.

185. Le cui formule di determinazioni sono riportate nelle note metodologiche relative ad esse e nel Vademecum di Opencivitas (tabella 3).

186. Alla luce di tali considerazioni, l'unico fabbisogno da prendere a riferimento al fine della determinazione dei trasferimenti è quello complessivo. Vademecum Opencivitas (05/03/2015).

187. Nota illustrativa Opencivitas (2012).012).

3.2 Il confronto spesa storica - fabbisogni standard: i primi risultati.

Si procede ora ad esaminare quanto è emerso dal lavoro svolto da Sose S.p.A. nella prima fase di determinazione dei fabbisogni standard¹⁸⁸, resa consultabile al pubblico a partire dal 2014 tramite il portale Opencivitas.

Verranno esposti gli scostamenti tra spesa storica e fabbisogno standard relativamente ai Comuni delle Regioni a statuto ordinario coinvolte nel processo, per poi focalizzare l'analisi sul settore sociale.

È opportuno ricordare la valenza degli scostamenti di seguito presentati: essi sono il frutto della combinazione di queste due determinanti¹⁸⁹:

- efficienza nell'erogazione dei servizi;
- livello quantitativo e qualitativo degli stessi;

non catturabili unicamente dalla definizione dei fabbisogni standard. Pertanto non si possono trarre conclusioni circa l'efficienza media dei Comuni della Regione in esame, ne tantomeno effettuare un qualsivoglia ragionamento circa il corretto ammontare dei trasferimenti da destinarvi¹⁹⁰.

188. Processo sviluppatosi a seguito della raccolta ed elaborazione dei dati dei questionari, che ha portato a determinare i fabbisogni per ciascuna funzione (sebbene non simultaneamente ma in sequenza), per poi arrivare a definire il fabbisogno standard complessivo con gli annessi coefficienti di riparto. Rizzi – Zanette (2015).

189. Nota illustrativa Opencivitas (2012).

190. Rizzi – Zanette (2015).

Tabella 4: spesa storica e fabbisogno standard dei Comuni a confronto (anno 2010).

Regioni a Statuto Ordinario	Numero Comuni	Spesa storica	Fabbisogno standard complessivo	Differenza tra fabbisogno standard e spesa storica	Differenza %
Abruzzo	305	€ 883.491.576	€ 775.472.820	-€ 108.018.757	-12,23%
Basilicata	131	€ 339.041.475	€ 313.426.535	-€ 25.614.940	-7,56%
Lazio	378	€ 4.980.010.838	€ 4.660.542.743	-€ 319.468.095	-6,42%
Toscana	287	€ 2.639.915.239	€ 2.503.686.627	-€ 136.228.612	-5,16%
Umbria	92	€ 584.881.555	€ 563.360.803	-€ 21.520.753	-3,68%
Liguria	235	€ 1.249.812.461	€ 1.205.211.775	-€ 44.600.686	-3,57%
Campania	551	€ 3.430.468.711	€ 3.332.837.108	-€ 97.631.603	-2,85%
Puglia	258	€ 2.200.854.605	€ 2.157.889.955	-€ 42.964.650	-1,95%
Emilia Romagna	348	€ 3.071.119.971	€ 3.093.916.369	€ 22.796.398	0,74%
Lombardia	1.546	€ 6.240.104.401	€ 6.453.607.747	€ 213.503.346	3,42%
Marche	239	€ 903.456.090	€ 944.011.864	€ 40.555.774	4,49%
Molise	136	€ 172.376.586	€ 182.466.457	€ 10.089.871	5,85%
Veneto	581	€ 2.751.492.533	€ 2.952.153.593	€ 200.661.061	7,29%
Piemonte	1.206	€ 2.818.610.774	€ 3.029.506.301	€ 210.895.526	7,48%
Calabria	409	€ 995.616.101	€ 1.093.162.220	€ 97.546.120	9,80%
Totale complessivo	6.702	€ 33.261.252.917	€ 33.261.252.917	0	0,00%

Fonte: www.Opencivas.it

Coerentemente con quanto riportato in precedenza, si nota subito che la terza e quarta colonna coincidono nei loro importi totali, comportando necessariamente un valore pari a 0 nelle seguenti due.

Prendendo in esame i due casi estremi, ovvero i comuni dell'Abruzzo e della Calabria con rispettivamente la maggior differenza negativa e positiva, si può concludere che nella prima regione, relativamente all'anno 2010, i Comuni abruzzesi hanno speso per l'espletamento delle funzioni di competenza circa 110 milioni di euro in più di quanto avrebbero dovuto sostenere in base alla stima; mentre i comuni calabresi

hanno sostenuto complessivamente uno sforzo finanziario inferiore di circa 100 milioni di euro a quello che sarebbe stato logico attendersi da essi, avendone considerata la conformazione demografica, sociale e ambientale.

Si può comprendere facilmente la limitata valenza di queste cifre, in quanto per esempio, il differenziale positivo registrato per la regione Calabria nulla dice circa la quantità e qualità dei servizi effettivamente erogati: senza la definizione dei livelli quantitativi della prestazioni non si possono trarre giudizi circa l'efficienza dell'operato dell'ente¹⁹¹.

Un'ulteriore paragone dei dati contenuti nel portale Opencivitas, può essere effettuato andando a confrontare gli scostamenti medi per Regione, relativamente alle dodici funzioni fondamentali di cui si è detto.

191. Inoltre, un'analisi effettuata per i comuni della regione Veneto, ha posto in evidenza la significativa variabilità tra i Comuni circa lo scostamento percentuale, portando a concludere che non risulta possibile identificare un qualsivoglia "modello regionale" nell'esercizio delle sopracitate funzioni. Rizzi – Zanette (2015).

Tabella 5: scostamenti percentuali per funzione (suddivisione dei Comuni per Regione, anno 2010).

Regioni a Statuto Ordinario	Altri servizi generali	Anagrafe	Asili Nido	Istruzione	Polizia locale	Rifiuti	Sociale	Territorio e ambiente	Trasporti	Tributi	Ufficio tecnico	Viabilità	Totale
Abruzzo	6,62%	3,72%	-11,38%	-2,01%	-6,91%	-0,33%	-46,14%	-33,02%	89,73%	-9,96%	-9,18%	8,13%	-12,23%
Basilicata	-8,13%	-30,17%	-8,74%	-12,87%	-8,54%	-0,50%	-18,51%	32,85%	-69,99%	18,42%	-32,58%	64,34%	-7,56%
Lazio	38,64%	-6,09%	-18,19%	-18,43%	-15,06%	-14,25%	-0,78%	-11,54%	-17,91%	-28,86%	-8,11%	-23,65%	-6,42%
Toscana	-9,74%	16,08%	6,01%	1,38%	-4,82%	-14,91%	10,71%	-21,04%	-15,70%	-10,79%	-10,00%	17,00%	-5,16%
Umbria	-19,60%	21,87%	-1,04%	9,87%	12,32%	-12,66%	29,12%	-15,94%	-52,46%	9,84%	-0,74%	12,41%	-3,68%
Liguria	-10,51%	6,62%	-33,18%	-11,03%	1,25%	-0,52%	18,36%	-20,08%	-6,22%	16,66%	-3,59%	17,79%	-3,57%
Campania	-18,19%	-28,13%	-41,17%	16,76%	-2,91%	-11,59%	39,39%	34,40%	5,25%	-27,05%	10,28%	0,04%	-2,85%
Puglia	18,27%	-17,25%	-34,98%	0,91%	-2,62%	-4,99%	-13,66%	18,90%	-36,06%	-19,19%	23,08%	6,47%	-1,95%
Emilia Romagna	-12,80%	29,07%	33,00%	-11,96%	8,69%	3,90%	-3,58%	-9,96%	214,73%	19,58%	19,24%	-9,92%	0,74%
Lombardia	-3,66%	14,33%	-1,93%	3,54%	11,59%	16,33%	-7,16%	7,82%	-26,68%	15,85%	16,99%	5,95%	3,42%
Marche	-10,07%	3,49%	20,33%	5,70%	21,36%	18,11%	-3,49%	3,99%	86,85%	10,76%	-4,95%	1,12%	4,49%
Molise	-2,73%	-9,75%	-28,17%	-5,46%	9,92%	34,74%	22,52%	-48,82%	137,94%	-4,91%	-11,27%	42,21%	5,85%
Veneto	-0,54%	1,14%	18,17%	15,22%	21,89%	12,83%	-2,92%	7,84%	28,16%	47,98%	-14,64%	4,78%	7,29%
Piemonte	13,03%	10,68%	29,34%	7,81%	-9,43%	0,81%	-1,76%	17,78%	482,71%	23,25%	-13,17%	5,39%	7,48%
Calabria	-8,05%	-27,72%	35,43%	23,64%	3,62%	24,45%	42,81%	0,74%	444,45%	-8,99%	-3,12%	-5,12%	9,80%
Valore minimo	-19,60%	-30,17%	-41,17%	-18,43%	-15,06%	-14,91%	-46,14%	-48,82%	-69,99%	-28,86%	-32,58%	-23,65%	-12,23%
Valore massimo	38,64%	29,07%	35,43%	23,64%	21,89%	34,74%	42,81%	34,40%	482,71%	47,98%	23,08%	64,34%	9,80%

Fonte: elaborazione Rizzi – Zanette (2015) su dati www.Opencivita.it

Procedendo tramite la scorporazione del differenziale tra fabbisogno standard e spesa storica come riportato in tabella 5, emerge chiaramente la dispersione dei valori minimi e massimi registrata nelle dodici funzioni di spesa (sempre suddividendo i Comuni in base alla regione d'appartenenza).

Il maggior numero di valori minimi è registrato per i Comuni delle regioni Basilicata e Lazio, in linea con la penultima e terzultima posizione nella scala del differenziale totale.

Di contro i Comuni della regione Calabria registrano lo scarto percentuale più alto per le funzioni asili nido, istruzione e settore sociale, che contribuiscono a collocare tali enti in cima a questa graduatoria con un differenziale positivo del 9,80%.

Soffermandosi proprio su questo aspetto in cui emergono i Comuni calabresi, da un'indagine¹⁹² volta ad analizzare la funzione asili nido è risultato che nell'anno 2010, tenendo in dovuta considerazione il numero di residenti, il servizio erogato ai cittadini calabresi era appena un quattordicesimo rispetto a quello garantito ai cittadini emiliani in termini di posti disponibili.

Ribadendo quindi il concetto già espresso in precedenza circa la significatività di questi differenziali tra spesa storica e fabbisogno standard, non è possibile considerare efficiente nella gestione di tale servizio un insieme di Comuni che per carenza di strutture e personale (e quindi con una scarsa erogazione alla comunità), risulterebbero virtuosi nella gestione finanziaria, operando con circa il 35% in meno delle risorse calcolate a fabbisogno¹⁹³.

Emblematico richiamo alla cautela nel trarre giudizi circa la gestione finanziaria di un ente pubblico in base a questi numeri, alla luce anche dell'esempio appena fatto, è quanto riportato nel blog "*lavoce.info*"¹⁹⁴:

192. Gori – Pozzoli (2013), Cap. 1 par. 4.

193. Corriere della Sera (2014).

194. Bordignon – Turati (2014).

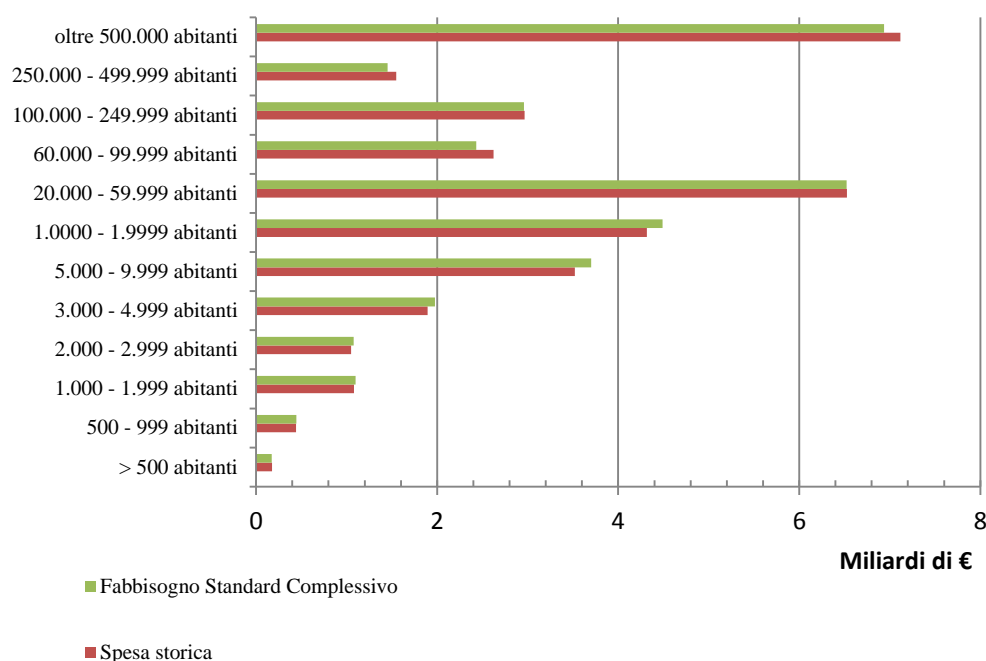
«È evidente che usare questi numeri per separare gli “spendaccioni” dai “risparmiosi”, senza tenere conto di quantità e qualità dei servizi offerti, può generare disastri. Si rischia cioè di identificare tra i risparmiatori quelli che non offrono i servizi e tra gli spendaccioni quelli che invece i servizi li offrono».

Provando ad analizzare da un'ulteriore prospettiva il divario tra gli scostamenti percentuali dei Comuni, invece di procedere all'aggregazione dei 6.702 enti esaminati in base alla Regione d'appartenenza, si illustrano di seguito i risultati derivanti dalla loro aggregazione per fascia di popolazione residente, come riportato nella tabella e figura seguenti:

Tabella 6: confronto tra spesa storica (anno 2010) e fabbisogno standard dei Comuni italiani per classe di popolazione.

Fascia di popolazione	Spesa storica	Fabbisogno Standard Complessivo	Differenza tra spesa storica e fabbisogno standard	Differenza %
> 500 abitanti	€ 174.608.535	€ 172.567.153	-€ 2.041.382	-1,17%
500 - 999 abitanti	€ 442.174.806	€ 443.328.411	€ 1.153.605	0,26%
1.000 - 1.999 abitanti	€ 1.079.728.169	€ 1.098.957.124	€ 19.228.955	1,78%
2.000 - 2.999 abitanti	€ 1.048.649.518	€ 1.076.762.921	€ 28.113.403	2,68%
3.000 - 4.999 abitanti	€ 1.894.715.574	€ 1.977.342.794	€ 82.627.220	4,36%
5.000 - 9.999 abitanti	€ 3.522.491.947	€ 3.702.876.533	€ 180.384.586	5,12%
10.000 - 19.999 abitanti	€ 4.317.291.582	€ 4.490.023.258	€ 172.731.676	4,00%
20.000 - 59.999 abitanti	€ 6.527.395.025	€ 6.522.883.977	-€ 4.511.048	-0,07%
60.000 - 99.999 abitanti	€ 2.622.512.465	€ 2.430.828.466	-€ 191.683.999	-7,31%
100.000 - 249.999 abitanti	€ 2.966.245.361	€ 2.958.559.488	-€ 7.685.873	-0,26%
250.000 - 499.999 abitanti	€ 1.546.946.583	€ 1.451.512.914	-€ 95.433.669	-6,17%
oltre 500.000 abitanti	€ 7.118.493.352	€ 6.935.609.878	-€ 182.883.474	-2,57%
Totali	€ 33.261.252.917	€ 33.261.252.917	0	0

Fonte: elaborazione personale dati www.Opencivitas.it

Figura 1: Confronto per classi di popolazione (anno 2010).

Fonte: elaborazione dati www.Opencivitas.it

Dalla tabella e dalla rappresentazione grafica si nota che la spesa più contenuta (in relazione ai fabbisogni), si manifesta presso gli enti che contano dai 3.000 ai 20.000 abitanti, mentre i picchi negativi vengono registrati negli enti di maggiori dimensioni demografiche.

Volendo trarre una conclusione circa i risultati di questa fase del processo di miglioramento della finanza locale nell'ambito del federalismo, emerge chiaramente come i fabbisogni standard rappresentino una buona base da cui partire, ma nel contempo manifestano la loro incompletezza ed insufficienza a rappresentare da soli la soluzione che consentirà di superare le distorsioni determinate dai trasferimenti storici. Di fondamentale importanza è l'utilizzo combinato con i livelli quantitativi delle prestazioni¹⁹⁵, al fine di ottenere valori significativi e veritieri circa l'operato di un ente che, come visto nel corso della

195. Corriere della Sera (2014).

trattazione, se basati solo sulla differenza percentuale tra fabbisogno standard e spesa storica possono essere estremamente inespressivi e fuorvianti¹⁹⁶.

Non solo risultano insufficienti a consentire un'analisi di efficienza dell'operato dell'ente, ma oltretutto la comparazione tra spesa storica e fabbisogno standard non permette di confrontare quest'ultimo valore con quello degli altri enti.

Da quanto emerso in precedenza inoltre, si è avuto modo di cogliere come la determinazione dei trasferimenti perequativi è legata non solo al rapporto tra questi due valori, ma anche dalla fissazione dei livelli quantitativi delle prestazioni e dal differenziale tra capacità fiscale e relativi introiti effettivamente raccolti dell'istituzione in esame.

Non è pertanto possibile cogliere e stimare la corretta ed equa entità dei trasferimenti da destinare ad un determinato ente dall'analisi dei soli dati esposti in precedenza¹⁹⁷.

196. Rizzi – Zanette (2015).

197. Rizzi – Zanette (2015).

3.3 I fabbisogni standard pro-capite.

Dall'analisi dei valori riguardanti i comuni aggregati per Regione d'appartenenza o per classe di popolazione, non emergono quindi indicazioni circa l'efficienza degli enti in esame, né tantomeno è possibile scorgere una sorta di modello organizzativo su base regionale¹⁹⁸. Gli scostamenti registrano inoltre significativi divari non solo a livello complessivo ma anche sul piano della singola funzione.

Si procede ora ad un'ulteriore analisi dei dati nella loro dimensione pro-capite, al fine di cogliere un'ulteriore prospettiva per un confronto tra Comuni e soprattutto per trarre delle valutazioni circa le stime effettuate dalla Sose S.p.A.¹⁹⁹.

Tabella 7: fabbisogni standard pro-capite (media regionale)

Regioni a Statuto Ordinario	Fabbisogno standard pro-capite	Media nazionale	Differenza %
Calabria	€ 495	€ 646	-23,37%
Puglia	€ 538	€ 646	-16,72%
Molise	€ 539	€ 646	-16,56%
Veneto	€ 557	€ 646	-13,78%
Basilicata	€ 577	€ 646	-10,68%
Marche	€ 577	€ 646	-10,68%
Campania	€ 588	€ 646	-8,98%
Lombardia	€ 629	€ 646	-2,63%
Piemonte	€ 632	€ 646	-2,17%
Umbria	€ 645	€ 646	-0,15%
Abruzzo	€ 658	€ 646	1,86%
Emilia Romagna	€ 693	€ 646	7,28%
Toscana	€ 704	€ 646	8,98%
Liguria	€ 773	€ 646	19,66%
Lazio	€ 869	€ 646	34,52%

Fonte: elaborazione personale dati www.Opencivas.it

198. Rizzi – Zanette (2015).

199. Dall'elaborazione dei dati Sose in termini pro-capite sono emerse significative differenze nei fabbisogni di spesa (in particolare per quanto riguarda la Regione Lazio rispetto alla media nazionale), oltre a significative differenze all'interno della stessa Regione (es. analisi dei Comuni del Veneto). Alcuni divari nell'ammontare del fabbisogno risulterebbero invece essere in parte dovuti alla vocazione turistica dell'ente. Rizzi – Zanette (2015).

Dalla tabella 7 emerge nuovamente una significativa differenza tra i Comuni aggregati per Regione d'appartenenza rispetto alla media nazionale, anche parlando in termine pro-capite.

Nonostante si stia trattando di fabbisogno standard pro-capite, l'intervallo di variazione resta comunque ampio (da -23,37% a 34,52%), rendendo complicato ad esempio, trovare una giustificazione del perché il fabbisogno per un cittadino laziale, sia di circa il 75,5% maggiore rispetto a quello di un cittadino pugliese²⁰⁰.

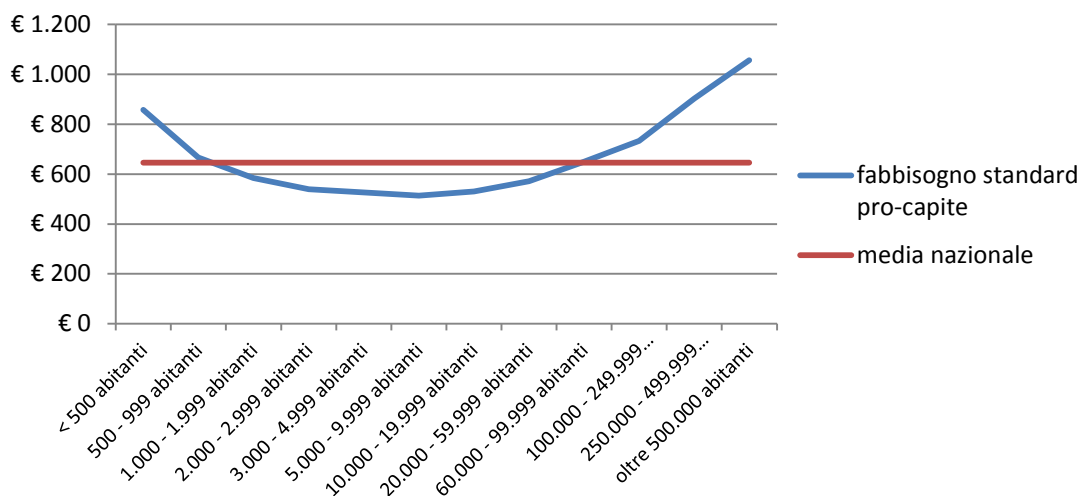
Passando ora ad analizzare i fabbisogni standard pro-capite attraverso l'aggregazione dei Comuni per classe di popolazione, emerge subito come, rispetto alla media nazionale, i fabbisogni pro-capite tendano ad assumere maggiore consistenza nelle fasce di abitanti più "estreme", in corrispondenza dei più grandi centri abitati e delle località meno popolate.

Tabella 8: fabbisogni standard pro-capite per (classe di popolazione)

Classe di popolazione	numero Comuni	fabbisogno standard pro-capite	media nazionale	Differenza %
< 500 abitanti	691	€ 858	€ 646	32,82%
500 - 999 abitanti	895	€ 667	€ 646	3,25%
1.000 - 1.999 abitanti	1285	€ 585	€ 646	-9,44%
2.000 - 2.999 abitanti	813	€ 540	€ 646	-16,41%
3.000 - 4.999 abitanti	961	€ 526	€ 646	-18,58%
5.000 - 9.999 abitanti	1014	€ 514	€ 646	-20,43%
10.000 - 19.999 abitanti	610	€ 531	€ 646	-17,80%
20.000 - 59.999 abitanti	346	€ 572	€ 646	-11,46%
60.000 - 99.999 abitanti	49	€ 650	€ 646	0,62%
100.000 - 249.999 abitanti	28	€ 733	€ 646	13,47%
250.000 - 499.999 abitanti	5	€ 903	€ 646	39,78%
oltre 500.000 abitanti	5	€ 1.057	€ 646	63,62%

Fonte: elaborazione personale dati www.Opencivitas.it

200. Elemento che va a minare la qualità dell'attività di calcolo dei fabbisogni standard effettuata da Sose S.p.A., alla luce anche degli esiti di ulteriori studi, che registrano un range di variazione più contenuto. Rizzi – Zanette (2015).

Figura 2: fabbisogni standard pro-capite (per classe di popolazione)

Fonte: elaborazione personale dati www.Opencivitas.it

Andando infine a confrontare i valori incrociati per classe di popolazione e Regione d'appartenenza, i differenziali rispetto alla media nazionale danno riscontro a quanto riportato in tabella 7 e figura 2.

Emerge in particolare come il secondo fabbisogno standard pro-capite più basso, quello della regione Puglia, sia rilevato in quasi tutte le fasce in cui il portale Opencivitas ha suddiviso i Comuni in base al numero di abitanti.

Alla luce di quanto sinora esposto attraverso il confronto dei Comuni per singola classe di popolazione, emergono significative differenze pure nei valori pro-capite, a primo impatto difficilmente giustificabili, lasciando più di un interrogativo circa il processo seguito nell'elaborazione dei suddetti dati²⁰¹.

201. Rizzi – Zanette (2015).

Tabella 9a: fabbisogni standard pro-capite per classe di popolazione e regione d'appartenenza.

Regioni a Statuto ordinario	Classi di popolazione											
	<500 abitanti		500 - 999 abitanti		1.000 - 1.999 abitanti		2.000 - 2.999 abitanti		3.000 - 4.999 abitanti		5.000 - 9.999 abitanti	
	numero Comuni	Scarto % su media nazionale	numero Comuni	Scarto % su media nazionale	numero Comuni	Scarto % su media nazionale	numero Comuni	Scarto % su media nazionale	numero Comuni	Scarto % su media nazionale	numero Comuni	Scarto % su media nazionale
Abruzzo	53	3,96%	53	7,20%	88	2,39%	24	0,19%	32	-5,13%	28	-1,17%
Basilicata	3	-1,86%	21	4,35%	36	2,56%	18	0,74%	21	-4,94%	20	-5,64%
Calabria	11	-7,81%	63	-6,45%	107	-2,74%	72	-5,37%	74	-4,56%	48	-4,28%
Campania	10	-8,28%	58	-0,60%	112	-3,59%	80	-3,52%	71	-5,51%	91	-9,14%
Emilia Romagna	4	17,72%	15	14,84%	31	14,36%	40	15,74%	66	10,46%	94	12,84%
Lazio	37	3,15%	49	1,35%	70	-0,17%	45	-3,52%	52	-6,65%	52	-7,39%
Liguria	44	5,13%	55	4,95%	33	15,73%	32	7,22%	19	14,07%	28	15,56%
Lombardia	140	-4,90%	187	-5,70%	302	-2,91%	193	-3,33%	266	-1,71%	266	-0,58%
Marche	15	7,81%	30	3,30%	50	3,59%	38	1,48%	39	3,80%	33	4,47%
Molise	22	-0,47%	44	4,65%	37	0,34%	14	-0,93%	8	0,38%	7	7,39%
Piemonte	332	-0,12%	265	-1,80%	253	-1,54%	114	0,19%	107	1,52%	66	0,78%
Puglia	3	12,70%	3	27,14%	26	-7,35%	23	-8,52%	29	-9,32%	64	-12,84%
Toscana	3	8,16%	16	14,84%	41	16,24%	27	17,04%	47	18,63%	66	11,87%
Umbria	4	10,96%	6	20,69%	25	0,17%	10	7,04%	14	7,22%	14	4,67%
Veneto	10	9,67%	30	6,75%	74	1,20%	83	2,78%	116	-1,33%	137	-2,33%

Fonte: elaborazione personale dati www.Opencivitas.it

Tabella 9b: fabbisogni standard pro-capite per classe di popolazione e regione d'appartenenza.

Regioni a Statuto ordinario	Classe di popolazione											
	10.000 - 19.999 abitanti		20.000 - 59.999 abitanti		60.000 - 99.999 abitanti		100.000 - 249.999 abitanti		250.000 - 499.999 abitanti		> 500.000 abitanti	
	numero Comuni	Scarto % su media nazionale	numero Comuni	Scarto % su media nazionale	numero Comuni	Scarto % su media nazionale	numero Comuni	Scarto % su media nazionale	numero Comuni	Scarto % su media nazionale	numero Comuni	Scarto % su media nazionale
Abruzzo	14	3,58%	11	0,52%	1	-7,38%	1	-2,59%				
Basilicata	10	-5,65%			2	-10,46%						
Calabria	22	-6,59%	7	-6,12%	4	-6,31%	1	-9,14%				
Campania	63	-15,25%	56	-14,16%	7	-12,31%	2	-9,00%			1	-13,81%
Emilia Romagna	64	16,95%	22	17,66%	3	7,69%	8	7,91%	1	3,21%		
Lazio	32	-4,14%	34	-2,10%	5	-7,23%	1	-7,50%			1	3,97%
Liguria	14	24,86%	7	17,48%	2	10,15%					1	-15,04%
Lombardia	124	1,13%	56	6,47%	8	7,23%	3	9,00%			1	9,84%
Marche	18	4,71%	13	8,39%	2	12,77%	1	-5,46%				
Molise	1	-17,70%	3	-3,50%								
Piemonte	36	2,82%	29	7,34%	2	-0,15%	1	2,05%			1	-1,51%
Puglia	61	-14,88%	40	-12,59%	5	-9,85%	3	-18,14%	1	-10,52%		
Toscana	49	7,53%	27	9,09%	7	12,15%	3	-2,18%	1	4,87%		
Umbria	8	4,14%	9	6,47%			2	-3,55%				
Veneto	94	1,13%	32	0,70%	1	1,85%	2	6,82%	2	0,66%		

Fonte: elaborazione personale dati www.Opencivitas.it

3.4 I fabbisogni standard del settore sociale.

Andando ad analizzare ora la funzione relativa al settore sociale, prendendo a riferimento i dati dei Certificati di Conto Consuntivi emerge che l'incidenza sul totale della spesa storica complessiva, assunta a base del calcolo dei fabbisogni standard, risulta essere di circa il 18% (tabella 3). Esaminando maggiormente nel dettaglio questa funzione, essa risulta suddivisibile in cinque categorie di servizi²⁰²:

- asili nido, servizi per infanzia e minori;
- prevenzione e riabilitazione;
- strutture residenziali e di ricovero per persone anziane;
- assistenza, beneficenza e servizi diversi alla persona;
- servizio necroscopico e cimiteriale;

questa suddivisione operata nei Certificati di Conto Consuntivo, ha visto nell'ambito del processo di determinazione dei fabbisogni standard un'ulteriore articolazione, cominciando dalla separazione del servizio asili nido dagli altri di carattere sociale, individuando una vera e propria funzione (di costo).

Come si evince dalla Nota Metodologica²⁰³, questi dati non sono stati ritenuti sufficienti a garantire una corretta determinazione del costo ottimale relativo all'erogazione dei servizi riguardanti il settore sociale. I motivi sono riassumibili principalmente nel marcato carattere eterogeneo adottato nella redazione contabile dei certificati (gli enti non hanno seguito criteri analoghi di registrazione), oltre alla loro natura di documento di sintesi e quindi privo di informazioni dettagliate, fondamentali però allo scopo in questione.

202. Nota Metodologica Fabbisogni Comuni FC06A – Sociale (2013), pag 4.

203. Nota Metodologica Fabbisogni Comuni FC06A – Sociale (2013), pag 8.

Al fine di raccogliere i dati necessari per determinare i fabbisogni, è stato ritenuto opportuno suddividere la funzione sociale (nei questionari di cui si è detto in precedenza), per macro-attività secondo lo schema di seguito riportato²⁰⁴:

- asili nido (analizzata separatamente);
- assistenza di base;
- servizi di supporto;
- assistenza economica;
- assistenza domiciliare;
- assistenza residenziale;
- integrazione sociale ed attività di prevenzione e sensibilizzazione;
- assistenza in centri e strutture semi-residenziali;
- servizio necroscopico e cimiteriale;

La peculiarità emergente dalla tipologia di servizi di questa funzione è rappresentata sicuramente dall'erogazione di svariati servizi a persone di tutte le età, con un ampio raggio d'azione che va dai minori, agli anziani, passando per giovani adulti e diversamente abili.

L'ambito di intervento inoltre è altrettanto vasto, essendo orientato a porre rimedio e supporto a situazioni di difficoltà economiche, problemi legati all'uso di droghe e alcol, problemi di salute fisica e mentale, oltre all'assistenza a persone senza fissa dimora o immigrate da altri Paesi²⁰⁵.

Ricordando che l'area di intervento in esame è il livello comunale, questi enti forniranno una combinazione di servizi che varierà logicamente a seconda di

204. Nella nota metodologica vengono inoltre specificate le elencate attività nella loro consistenza pratica: ad esempio vengono definiti i servizi di supporto comprendenti di mense, trasporti, distribuzione di beni di prima necessità, ecc. Nota metodologica approvata con DPCM 27/03/2015 e in attesa di pubblicazione sulla Gazzetta Ufficiale, ai sensi dell'art. 5 del d.lgs. 216/2010. Nota Metodologica Fabbisogni Comuni FC06A – Sociale (2013), pag 4 -5.

205. Nota Metodologica Fabbisogni Comuni FC06A – Sociale (2013), pag 4 -5.

dimensioni e contesto del territorio di riferimento, operando autonomamente od in collaborazione con strutture e organizzazioni private.

Al fine della determinazioni dei fabbisogni standard, la procedura seguita ha visto l'uso combinato di diverse fonti, con risultato finale la predisposizione dei vari questionari destinati agli enti oggetto d'esame, tramite i quali è stato possibile costruire una nuova banca dati per calcolare suddetti fabbisogni²⁰⁶.

Si procede ora ad analizzare, sulla scia di quanto svolto al paragrafo precedente, i risultati della raccolta ed elaborazione dei dati presentati nella pagina web "www.Opencivitas.it" relativamente alla funzione settore sociale, al netto del servizio asili nido.

206. La descrizione più precisa per ciascun quadro del questionario relativo al settore sociale è presente nella relativa Nota Metodologica. Nota Metodologica Fabbisogni Comuni FC06A – Sociale (2013), pag 8-13.

Tabella 10: spesa storica e fabbisogno standard dei Comuni – funzione settore sociale (anno 2010).

Regioni a Statuto Ordinario	Numero Comuni	Spesa storica	Fabbisogno standard complessivo	Differenza tra fabbisogno standard e spesa storica	Differenza %
Abruzzo	305	€ 198.430.147	€ 106.866.404	-€ 91.563.743	-46,14%
Basilicata	131	€ 46.392.584	€ 37.803.072	-€ 8.589.512	-18,51%
Puglia	258	€ 402.874.607	€ 347.851.977	-€ 55.022.630	-13,66%
Lombardia	1.546	€ 914.279.649	€ 848.777.929	-€ 65.501.720	-7,16%
Emilia Romagna	348	€ 491.257.608	€ 473.653.573	-€ 17.604.035	-3,58%
Marche	239	€ 137.683.670	€ 132.876.982	-€ 4.806.687	-3,49%
Veneto	581	€ 432.542.005	€ 419.928.456	-€ 12.613.549	-2,92%
Piemonte	1.206	€ 403.434.669	€ 396.344.784	-€ 7.089.885	-1,76%
Lazio	378	€ 626.917.277	€ 622.002.925	-€ 4.914.352	-0,78%
Toscana	287	€ 337.634.318	€ 373.806.301	€ 36.171.983	10,71%
Liguria	235	€ 142.824.380	€ 169.048.686	€ 26.224.306	18,36%
Molise	136	€ 18.597.137	€ 22.785.656	€ 4.188.519	22,52%
Umbria	92	€ 69.924.817	€ 90.289.720	€ 20.364.903	29,12%
Campania	551	€ 352.349.702	€ 491.137.796	€ 138.788.094	39,39%
Calabria	409	€ 98.022.965	€ 139.991.274	€ 41.968.309	42,81%
Totale complessivo	6.702	€ 4.673.165.534	€ 4.673.165.534	€ 0	0,0%

Fonte: elaborazione personale su dati www.Opencivas.it

Come evidenziato nella tabella 4 relativamente alla totalità delle funzioni fondamentali per i Comuni, anche nel prospetto rappresentante lo scostamento tra spesa storica e fabbisogno standard riferito al solo settore sociale, l'ammontare totale delle colonne di spesa storica e fabbisogno standard coincidono, comportando logicamente che anche la sommatoria in valore assoluto e percentuale degli scostamenti sia nulla. A differenza degli scostamenti totali però, si notano differenze percentuali molto più significative, con un range oscillante da -46,14% a 42,81% (mentre per la totalità delle funzioni va da -12,23% a 9,8%), con i valori minimi e massimi raggiunti sempre dalle medesime due Regioni.

Risulta opportuno soffermarsi su una particolare caratteristica di questo prospetto: le Regioni che registrano i migliori differenziali, sono concentrate nel Centro – Sud Italia, mentre le regioni del Nord del Paese vanno a posizionarsi nella parte più bassa che questa scala.

Caratteristica non in linea con il dualismo economico strutturale del nostro Paese, ma che trova una risposta nella tendenza delle regioni del Sud a spendere maggiormente in ambito amministrativo – burocratico piuttosto che nell'erogazione dei servizi²⁰⁷.

Significativo a riguardo è l'esempio riportato in precedenza circa i posti disponibili negli asili nido²⁰⁸, che trova riscontro anche in un'indagine effettuata per conto della Sose S.p.A. dalla quale emerge che nel contesto dei Comuni meridionali

“da un lato risultano spendere più dello standard nel settore dei servizi generali di amministrazione e controllo e, dall'altro, spendere meno dello standard nel settore dei servizi sociali”.

Pertanto il significativo differenziale positivo registrato in diverse regioni, trova giustificazione proprio in quest'aspetto: è evidente come lo scarto positivo del 43% registrato per la regione Calabria sia determinato in via principale non tanto dall'efficienza nell'erogazione dei servizi sociali, quanto piuttosto nella assenza/carenza di erogazione, rispetto alle reali necessità del territorio calcolate tramite il fabbisogno standard.

Andando ad esaminare infine i valori pro-capite relativi alla funzione settore sociale, si riscontrano i significativi divari già registrati in precedenza, con un valore percentuale minimo (rispetto alla media nazionale) di -46,15% registrato per la Calabria, ed un massimo pari a + 62,64% per la regione Abruzzo.

207. Corriere della Sera (2014).

208. Gori – Pozzoli (2013), Cap. 1 par. 4.

Tabella 11: fabbisogni standard pro-capite funzione settore sociale (media regionale).

Regioni a Statuto Ordinario	Fabbisogno standard pro-capite	Media nazionale	Differenza %
Calabria	€ 49	€ 91	-46,15%
Molise	€ 58	€ 91	-36,26%
Campania	€ 60	€ 91	-34,07%
Umbria	€ 77	€ 91	-15,38%
Basilicata	€ 79	€ 91	-13,19%
Liguria	€ 88	€ 91	-3,30%
Marche	€ 88	€ 91	-3,30%
Veneto	€ 88	€ 91	-3,30%
Toscana	€ 90	€ 91	-1,10%
Piemonte	€ 91	€ 91	0,00%
Lombardia	€ 92	€ 91	1,10%
Puglia	€ 98	€ 91	7,69%
Lazio	€ 109	€ 91	19,78%
Emilia Romagna	€ 111	€ 91	21,98%
Abruzzo	€ 148	€ 91	62,64%

Fonte: elaborazione personale su dati www.Opencivas.it

La necessità di integrare i fabbisogni standard con gli strumenti di cui si è già detto risulta ancora una volta evidente e per tale ragione sarà presentata nel capitolo seguente l'analisi basata sui livelli quantitativi delle prestazioni per la funzione settore sociale, resi consultabili al pubblico dal 27 Maggio 2015 tramite la nuova versione del portale Opencivitas.

CAPITOLO IV

I livelli quantitativi delle prestazioni .

4.1 La necessità di far fronte ai limiti dei fabbisogni standard.

Dall'analisi svolta nel capitolo precedente si è dedotto come lo strumento dei fabbisogni standard espressi in €, non risulta significativo nel valutare l'efficienza di un ente se tale valore viene solamente confrontato con la spesa storica.

Queste considerazioni trovano fondamento nell'articolo 1 comma 1 D.Lgs. 216/2010, dove accanto alla definizione dei fabbisogni standard e relative finalità e modalità di utilizzo viene prevista l'introduzione dei livelli essenziali delle prestazioni (la cui predisposizione e attuazione dovrà essere svolta a livello statale).

Un importante strumento necessario ad analizzare lo stato di salute e di efficienza dell'ente è rappresentato dai livelli quantitativi delle prestazioni, individuati attraverso un sistema di indicatori relativamente a ciascuna funzione/servizio.

Questi sintetizzano la capacità del comune di soddisfare la domanda di servizi locali espressa dai cittadini²⁰⁹ e vengono determinati confrontando (per ciascun comune e servizio), il differenziale tra la spesa storica e il fabbisogno standard, con quello esprime il divario tra servizi erogati e il livello standard degli stessi. Dal confronto tra le quantità standard e le quantità storiche è possibile valutare, in modo omogeneo per tutti gli enti, le modalità e la misura tramite le quali il comune oggetto d'esame soddisfa la domanda locale²¹⁰.

209. Nella nuova versione del portale Opencivitas, i livelli quantitativi delle prestazioni rappresentano in una scala da 0 a 10 questa capacità di rispondere alle esigenze della popolazione.

210. Glossario www.Opencivitas.it

Se i servizi forniti risultano essere superiori rispetto al quantitativo teorico, l'ente sta erogando mediamente più servizi rispetto agli altri enti simili. Viceversa se il comune offre un livello inferiore allo standard significa che, sempre rispetto ai comuni simili, sta offrendo un quantitativo di servizi inferiore ai propri cittadini. Sinteticamente sono due le implicazioni positive derivanti dall'introduzione di questo strumento²¹¹:

- impulso ad una gestione più efficiente della spesa pubblica;
- funzionale all'individuazione dei livelli essenziali delle prestazioni e degli obiettivi di gestione ed erogazione da affidare ai vari governi locali.

È in questo contesto che s'inserisce l'analisi svolta nel capitolo II circa la suddivisione delle funzioni in base alle caratteristiche dell'output prodotto²¹², in quanto in relazione alle variabili utilizzabili per misurarlo, sarà possibile inserire i livelli quantitativi delle prestazioni nel calcolo stesso dei fabbisogni standard, al fine di affinarne efficacia e significatività.

A tal riguardo, sulla scia del percorso seguito per la stima dei fabbisogni standard, in via sperimentale sono stati calcolati dalla Società Sose S.p.A. anche i livelli quantitativi delle prestazioni, in base a quanto disposto dal suddetto Decreto Legislativo (art. 4 comma 1, lett. b, e)²¹³.

211. Nota illustrativa Opencivitas (2012).

212. Si ribadiscono i due aspetti rilevanti delle funzioni fondamentali: la misurabilità o non misurabilità dei servizi erogati e la relazione tra potere decisionale del soggetto erogatore ed il carattere esogeno delle prestazioni svolte. Dalla combinazione di questi derivano i tre gruppi di funzioni di cui si è trattato in precedenza. Nota illustrativa Opencivitas (2012).

213. A differenza dei fabbisogni standard, per la determinazione dei quali è stato possibile trovare appoggio su diverse esperienze internazionali e una letteratura sull'argomento consolidata, nel campo dei livelli quantitativi delle prestazioni questo non è possibile, visto il carattere fortemente innovativo della questione, ragion per cui è stato utilizzato il termine "sperimentale". Nota illustrativa Opencivitas (2012).

4.2 Il modello di stima dei livelli quantitativi delle prestazioni.

Ripercorrendo quanto trattato nel capitolo III, si procede ora ad esaminare sinteticamente il modello teorico preso a riferimento per la determinazione dei livelli quantitativi delle prestazioni.

Principalmente per via dell'assenza di riferimenti teorici e di applicazioni concrete a livello internazionale su cui basarsi, la definizione del modello di stima in questione ha ricalcato quello utilizzato per i fabbisogni standard²¹⁴:

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

La valutazione dei livelli quantitativi delle prestazioni avrà quindi come variabile dipendente gli output erogati, mentre assume carattere indipendente l'insieme delle variabili esogene attinenti alla domanda.

L'individuazione dei vari livelli quantitativi, dovrà quindi passare per il calcolo di un indice rappresentante i valori di output che è logico attendersi (definibile come ottimale (g_{e*}), e da utilizzare al posto del valore effettivo (g_e) nelle stime successive alla prima)²¹⁵.

214. Nota illustrativa Opencivitas (2012).

215. Nota illustrativa Opencivitas (2012).

4.3 L'utilizzo dei livelli quantitativi delle prestazioni nell'analisi degli enti locali.

Si procede ora ad esaminare i differenziali tra spesa storica e fabbisogni standard congiuntamente agli scostamenti tra i valori storici di output (dato consuntivo, quindi valore effettivo) ed i livelli quantitativi delle prestazioni oggetto di stima (output teorico).

Attraverso il ricorso a questi due scostamenti si ha modo di ottenere informazioni circa l'efficienza e la correttezza delle politiche adottate da un particolare ente locale, grazie soprattutto alla possibilità di confrontare il posizionamento fra enti simili per caratteristiche e popolazione.

L'assunzione posta alla base dell'analisi combinata dei due scostamenti, consiste nella considerazione dei livelli quantitativi delle prestazioni alla stregua di un parametro di misurazione della domanda potenziale, la quale dovrebbe trovare completa soddisfazione nel fabbisogno standard calcolato²¹⁶.

Pertanto nel modello elaborato dalla società Sose S.p.A., si avrà modo di posizionare gli enti locali in uno dei quattro quadranti che (riprendendo quanto già menzionato nel capitolo II), suddividono i comuni in base alla quantità di servizi offerti ed al livello di spesa per essi sostenuto.

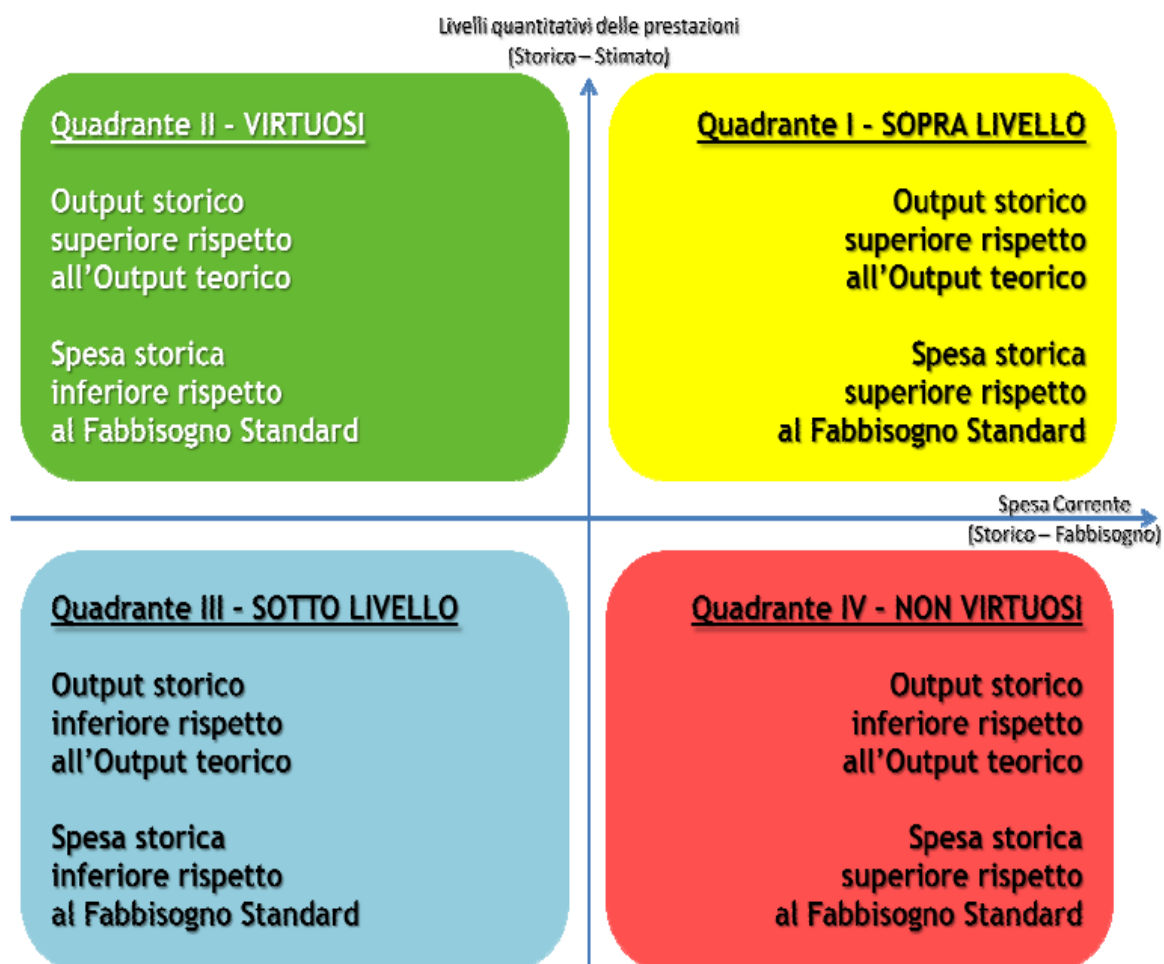
Di seguito vengono descritte le caratteristiche di ciascuno dei quattro quadranti rappresentati nella figura sottostante²¹⁷:

216. Nota illustrativa Opencivitas (2012).

217. Nota illustrativa Opencivitas (2012).

- **I° quadrante: “sopra livello”** → gli enti collocati in questo quadrante si caratterizzano per l’aver una spesa storica superiore al fabbisogno standard per essi calcolato. A fronte di codesta situazione, presentano però un’offerta di servizi superiore alla domanda teorica determinata dai livelli quantitativi delle prestazioni.
- **II° quadrante: “virtuosi”** → per gli enti rientranti in questo quadrante, oltre a registrare un’erogazione di servizi superiore all’output teorico viene rilevata una spesa storica inferiore al fabbisogno standard: operano quindi con minori risorse rispetto a quelle necessarie, riuscendo comunque ad offrire un quantitativo di servizi in surplus rispetto a quanto risulterebbe in via teorica necessario.
- **III° quadrante: “sotto livello”** → gli enti rientranti in questa sezione registrano un fabbisogno standard maggiore della spesa storica sostenuta, mentre il quantitativo di servizi effettivamente erogati si presenta inferiore a quanto stimato a livello di output teorico.
- **IV° quadrante: “non virtuosi”** → in questo quadrante rientrano gli enti che si rivelano essere i peggiori dal punto di vista dell’efficiente amministrazione: ci si trova in un contesto in cui la domanda potenziale di servizi è superiore all’offerta concretamente erogata, con inoltre un livello di spesa storica superiore al fabbisogno standard.

Figura 3: mappa di posizionamento degli enti locali.



Fonte: www.Opencivitas.it

Asse orizzontale:

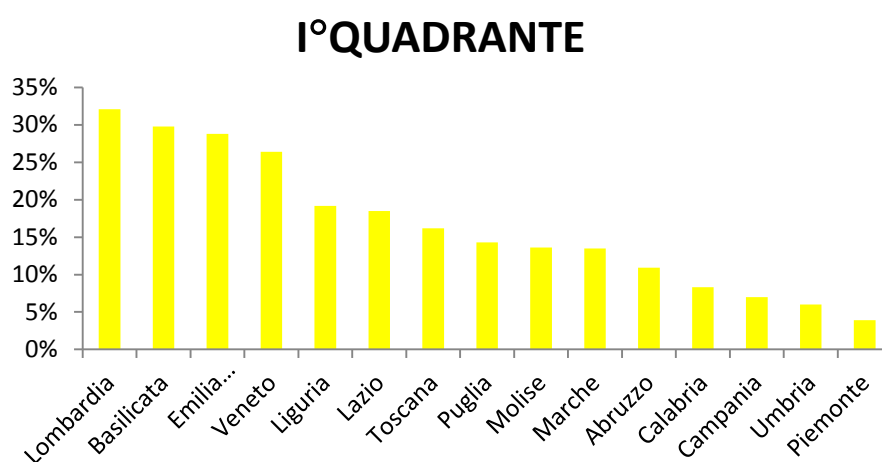
differenziale fra spesa storica e fabbisogno standard teorico.

Asse verticale:

differenziale tra livelli quantitativi delle prestazioni storiche e teoriche.

Attraverso la nuova versione del portale Opencivitas è possibile analizzare la ripartizione percentuale nei quattro quadranti (figura 3), dei comuni di ciascuna regione a statuto ordinario per singola funzione o per la totalità di esse, come riportato nei grafici seguenti²¹⁸ relativamente alla funzione settore sociale.

Grafico 1a: mappa di posizionamento dei comuni aggregati per regione d'appartenenza nel Quadrante I – funzione settore sociale.



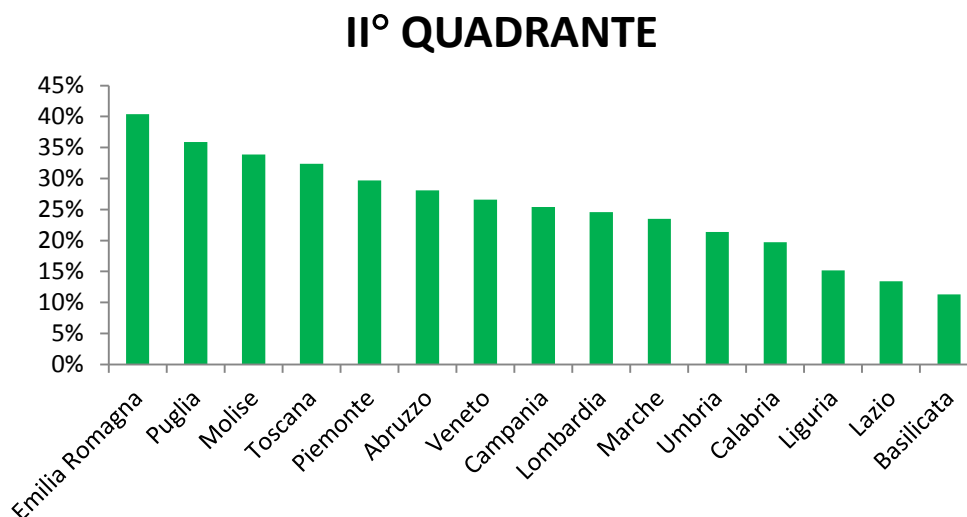
Fonte: elaborazione personale dati www.Opencivitas.it

Da quanto riportato nel grafico 1a, si può notare come la regione Lombardia detenga la più alta percentuale di comuni che trovano posizionamento nel quadrante I (32,1%), seguita da Basilicata (29,8%) ed Emilia Romagna (28,8%), mentre il valore minimo è relativo al Piemonte (3,9%).

Di particolare interesse è l'esame del Quadrante II, relativo agli enti più efficienti nella gestione ed erogazione dei servizi pubblici:

218. Accedendo alla nuova versione del portale Opencivitas è possibile visualizzare la ripartizione percentuale nei quattro quadranti illustrati in figura 3 anche a livello provinciale; mentre per l'analisi del singolo ente comunale è possibile visualizzarne le caratteristiche relativamente a ciascuna funzione e confrontarlo con altri.

Grafico 1b: mappa di posizionamento dei comuni aggregati per regione d'appartenenza nel Quadrante II – funzione settore sociale.

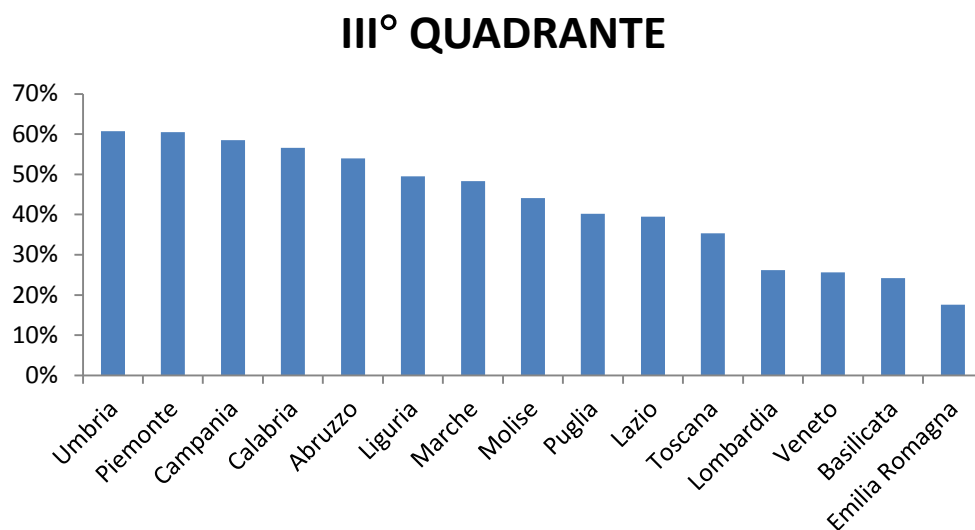


Fonte: elaborazione personale dati www.Opencivitas.it

La regione che detiene il maggior numero di comuni rientranti nel secondo quadrante risulta essere quindi l'Emilia-Romagna, (40,4%), mentre la Basilicata, che nel quadrante I si posizionava al secondo posto per numero di comuni, riveste in questo contesto l'ultima posizione (11,3%).

Passando ad analizzare i valori relativi al terzo quadrante, queste ultime due regioni che nel caso appena esaminato erano agli opposti nella graduatoria, si ritrovano a rivestire le ultime due posizioni (24,2% e 17,6% rispettivamente per Basilicata ed Emilia), mentre i valori percentuali più alti relativi al numero di comuni con un fabbisogno superiore alla spesa storica, ed un quantitativo di servizi erogato inferiore allo standard teorico, sono rilevati per Umbria (60,7%) e Piemonte (60,5%).

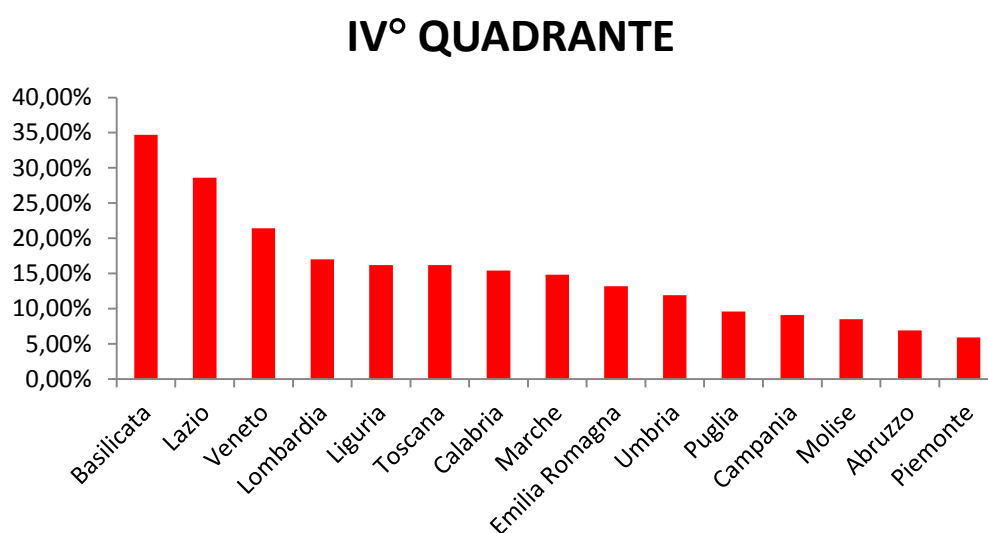
Grafico 1c: mappa di posizionamento dei comuni aggregati per regione d'appartenenza nel Quadrante III – funzione settore sociale.



Fonte: elaborazione personale dati www.Opencivitas.it

Andando ad esaminare infine il quarto quadrante, quello degli enti meno efficienti, la Basilicata ed il Lazio (che nel quadrante degli enti più virtuosi si posizionano all'ultimo e penultimo posto per numero di comuni), registrano la percentuale più alta (34,70% e 28,60%).

Grafico 1d: mappa di posizionamento dei comuni aggregati per regione d'appartenenza nel Quadrante IV – funzione settore sociale.



Fonte: elaborazione personale dati www.Opencivitas.it

Da una rapida analisi dei quattro quadranti appena esaminati, relativamente alla funzione settore sociale (al netto del servizio asili nido), emerge come ad eccezione della regione Veneto, dove i comuni risultano essere suddivisi molto equamente tra i quattro quadranti (26,4%-26,6%-25,6%-21,4%), nella stragrande maggioranza delle altre regioni la distribuzione degli enti è molto varia, con la percentuale più alta (ed in casi come il Piemonte piuttosto importante (60,2%)) che viene registrata nel III quadrante per 11 regioni su 14.

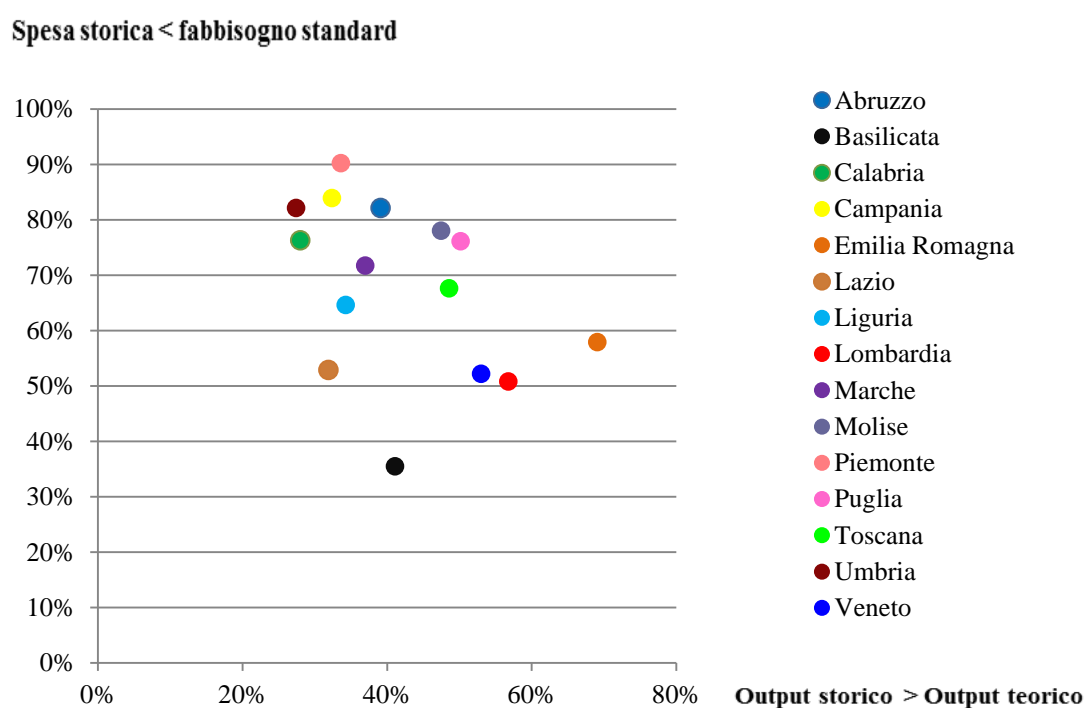
La percentuale più bassa per numero di comuni rientranti nel IV quadrante è rilevata per diverse regioni (Abruzzo, Emilia Romagna, Lombardia, Molise, Puglia, Toscana e Veneto), mentre nel secondo quadrante, solamente Veneto ed Emilia Romagna possono vantare la percentuale più alta di enti rispetto al totale regionale.

Nel complesso, la maggioranza dei comuni delle 15 regioni esaminate da Opencivitas (ed analizzati per aggregazione in base alla regione d'appartenenza),

risulta collocarsi tra il II ed il III quadrante, denotando una generale tendenza degli enti locali ad erogare un quantitativo di servizi relativi al settore sociale inferiori al livello teorico per essi calcolato.

Si procede ora ad esaminare nuovamente i dati in questione, prendendo in considerazione separatamente i differenziali tra output storico e teorico (asse delle ascisse, quadranti I e II (fig. 3) relativamente al grafico sottostante) e quelli tra spesa storica e fabbisogno standard (asse delle ordinate, quadranti II e III per il seguente grafico), pubblicati anch'essi su Opencivitas.

Grafico 2a: rappresentazione % dei comuni aggregati per regione nel II quadrante – funzione settore sociale.



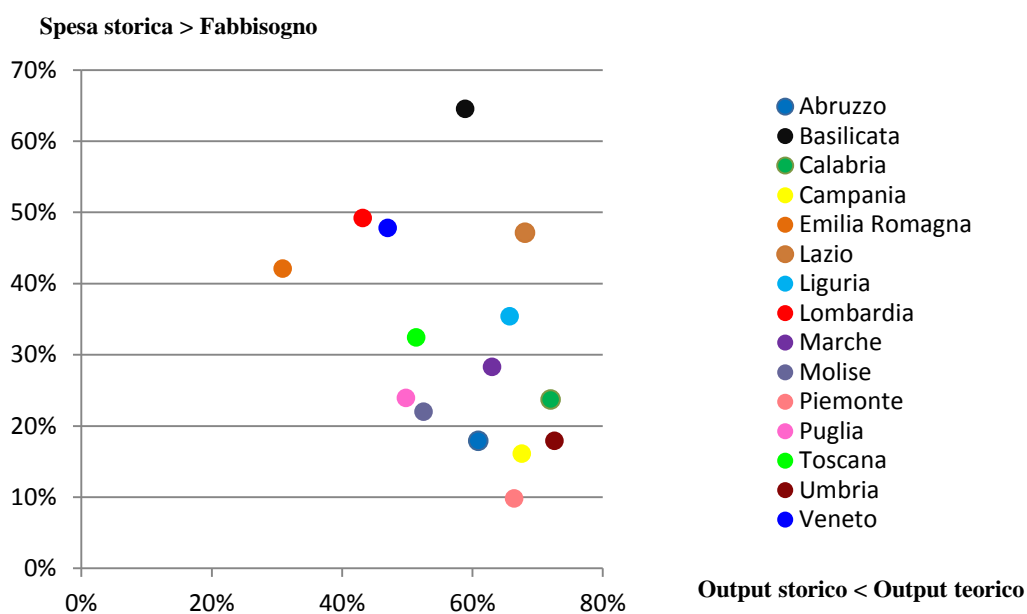
Fonte: elaborazione personale dati www.Opencivitas.it

Dal grafico emerge come il numero di comuni che erogano un quantitativo di servizi superiore al livello offerto da enti con caratteristiche simili, si assesta in via principale tra il 20% e 40% per la maggior parte delle regioni. Valori compresi tra il 40% e 60% riguardano le restanti regioni, salvo l'Emilia Romagna che si assesta attorno al 70% di comuni (69,1%).

Per quanto riguarda la relazione spesa storica-fabbisogno standard si registra una maggiore dispersione, col valore massimo per il Piemonte (90,2%) ed il minimo per la regione Basilicata (35,5%).

Suddividendo idealmente questo grafico in quattro quadranti, nel quadrante in alto a destra (la prospettiva migliore) sarebbero inclusi Emilia, Veneto e Lombardia, mentre nel quadrante più vicino all'origine, indicante una situazione diametralmente opposta, troverebbe spazio la sola Basilicata.

Grafico 2b: rappresentazione % dei comuni aggregati per regione nel IV quadrante – funzione settore sociale.



Fonte: elaborazione personale dati www.Opencivitas.it

Dalla lettura del grafico 2b emerge subito, coerentemente con quanto riportato nel grafico precedente, come l'Emilia Romagna registri una bassa percentuale di comuni che offrono meno servizi rispetto all'output teorico²¹⁹ con un valore del 30,90%, mentre la dispersione dei comuni delle restanti regioni è racchiusa tra il 40-70% circa.

La stessa conclusione è traibile per la regione Basilicata, relativamente al valore sull'asse delle ordinate (64,5%).

La suddivisione negli ideali quattro quadranti attuata per il grafico 2a, in questo caso porterà logicamente ad un risultato speculare, dove spiccano le regioni Emilia Romagna, Lombardia e Veneto, mentre i risultati meno soddisfacenti (ovviamente parlando in termini di insieme di comuni appartenenti ad una determinata regione) nell'espletamento della funzione settore sociale riguardano Basilicata, Lazio e Liguria.

4.4 I limiti dell'analisi.

Contestualmente alla nuova versione del portale Opencivitas, sono stati pubblicati i dati relativi ai livelli quantitativi delle prestazioni appena esaminati nei paragrafi precedenti. La rappresentazione adottata risulta, a parere di chi scrive, avere scarso potenziale informativo: il valore espressivo dei livelli quantitativi delle prestazioni relativamente a ciascuna singola funzione, è rappresentato con un valore compreso tra 0 e 10, determinato dal confronto con gli enti simili. Questa

219. Per il grafico 2b i valori sull'asse delle ascisse fanno riferimento ai comuni appartenenti ai quadranti III e IV, mentre i valori dell'asse delle ordinate comprendono l'insieme di comuni rientranti nel I e IV quadrante della figura 3.

configurazione permette solo di collocare idealmente il proprio ente in una scala di gradimento, mentre l'indicazione del numero effettivo di servizi erogati per una determinata funzione consentirebbe ai cittadini di valutare più concretamente l'operato del proprio comune (garantendo anche maggiore trasparenza informativa).

Conclusioni

Alla luce di quanto sinora esposto nell'elaborato, il lungo e tortuoso percorso seguito da normative e meccanismi per la gestione della finanza locale, sembra essere giunto ad una svolta significativa.

Il D.Lgs n. 216/2010 attraverso le disposizioni in materia di determinazione di costi e fabbisogni standard per comuni, province e città metropolitane, ha dato il via ad un processo iniziato nel 2012 e che, dopo una fase transitoria durata circa 3 anni, è entrato in pieno vigore nel 2015.

Sono state poste le basi per il definitivo superamento del criterio della spesa storica, al fine di riallineare la finanza pubblica locale sui binari dell'equità e della gestione efficiente, pregiudicati dal suddetto criterio nel corso del tempo, senza che siano state adottate efficaci e tempestive contromisure.

La nuova mappatura delle caratteristiche peculiari di ciascun ente, unita alla definizione dei relativi fabbisogni standard, capacità fiscale, livelli quantitativi delle prestazioni e lep, rappresenta la ricetta scelta dal nostro Paese per la presente e futura finanza locale, che potrà contare su un nuovo fondo perequativo in grado di perseguire i sopracitati obiettivi, erogando i trasferimenti in base alle reali necessità di ogni singolo territorio (determinate dalla differenza tra fabbisogno standard e capacità fiscale standard).

Attraverso la nuova versione del portale Opencivitas è stato ultimato e pubblicato il processo di determinazione dei livelli quantitativi delle prestazioni, che vanno così ad unirsi alla completa definizione e adozione delle note metodologiche relative al calcolo dei fabbisogni standard e della capacità fiscale per ciascun comune (quest'ultima adottata con Decreto in data 11/03/2015)²²⁰.

220. Camera dei deputati (2015).

Prosegue così per tappe la piena realizzazione del federalismo fiscale nel nostro Paese anche se, come emerso dalla trattazione, sono stati riscontrati punti poco chiari che lasciano degli interrogativi circa il lavoro sinora svolto.

I significativi divari riscontrati dal confronto tra spesa storica e fabbisogno standard non sembrano completamente spiegabili solamente dalle variabili di contesto, in particolare riguardo ai fabbisogni standard pro-capite analizzati sia per regione d'appartenenza che per classe di popolazione (facendo riferimento solamente alle reali necessità dell'ente, non comprendendo cioè le scelte discrezionali degli amministratori, sarebbe logico attendersi divari più contenuti a livello pro-capite tra enti simili).

La nuova versione del portale Opencivitas, sebbene presenti una veste grafica migliore, offre minori possibilità di analisi dei dati rispetto alla versione precedente: nonostante siano stati inseriti i valori pro-capite ed i livelli quantitativi delle prestazioni, non è più possibile ad esempio analizzare i dati aggregati per classe di popolazione, considerandone anche l'ammontare di spesa e fabbisogni.

Inoltre la rappresentazione dei livelli quantitativi adottata, presenta una limitata valenza informativa ed uno scarso potenziale comparativo tra enti, limitandone pesantemente la significatività per i cittadini.

Senza dimenticare infine l'esclusione da questo processo dei comuni appartenenti alle regioni a statuto speciale, che mal si sposa con i principi di maggiore equità ed efficiente gestione perseguiti nell'ambito della riforma della finanza locale in atto nel nostro Paese.

In conclusione quindi, l'impianto teorico e ideologico della riforma messa in atto dalla Legge Delega n. 42/2009 si presenta assolutamente valido, essendo focalizzato a costituire un sistema in cui le istituzioni locali riescano ad essere finanziariamente autonome e responsabili, erogando un determinato livello di servizi in condizioni di equità ed efficienza.

I trasferimenti perequativi pertanto, dovrebbero essere destinati solo ed esclusivamente a coprire necessità finanziarie strutturali di un determinato ente,

slegati quindi dalle scelte discrezionali degli amministratori che saranno spinti a gestire con attenzione e senza sprechi.

Essendo in fase di realizzazione, non è ancora possibile dare un giudizio definitivo circa il nuovo assetto della finanza locale che vada configurandosi²²¹. Certamente sulla base di quanto analizzato nel presente documento, vi sono delle questioni e dei dubbi sollevabili circa scelte e metodologie seguite per la raccolta dei dati e l'effettuazione delle stime svolte dalla società Sose S.p.A., oltre a lacune dal punto di vista della trasparenza e significatività dei suddetti dati messi a disposizione del cittadino per valutare amministratori e funzionari pubblici locali.

221. Basti pensare che nell'ambito dei trasferimenti perequativi stanziati per il 2015, la quota di riparto del fondo di solidarietà comunale spettante ai Comuni delle regioni a Statuto ordinario da ripartire attraverso i fabbisogni standard dei Comuni e la capacità fiscale, era solo del 10% (alzata al 20% dalla legge n. 190 del 23 dicembre 2014, comma 459). Pertanto l'80% del fondo verrà ancora ripartito sulla base del criterio della spesa storica. Baretta (2015).

RIFERIMENTI BIBLIOGRAFICI

Arachi - Zanardi (1998), *La perequazione fiscale tra le regioni italiane: problemi e proposte*, Milano, Università Bocconi.

Baretta (2015), *Il Fondo di Solidarietà Comunale - Commissione Parlamentare per l'attuazione del federalismo fiscale*,
<http://www.mef.gov.it/ministero/sottosegretari/documenti/Audizione_Baretta_14_5_15.pdf> (31/05/2015).

Batty (1971), *Manuale dei costi standard*, Franco Angeli Editore, Milano.

Bergamin (1997), *Programmazione e controllo in un'ottica strategica*, Utet.

Bordignon – Turati (2014), *I comuni e la trappola dei costi standard*,
<<http://www.lavoce.info/archives/29140/tagli-ai-comuni-fabbisogni-standard/>> (18/02/2015).

Bosi (2012), *Corso di scienza delle finanze*, Il Mulino.

Brosio - Piperno (2009), *Governo e finanza locale*, Giappichelli Editore, Torino.

Brosio (1995), *Governo decentralizzato e federalismo. Problemi ed esperienze internazionali*, Il Mulino, Bologna.

Bruzzo - Zimmer (2006), *La perequazione territoriale: un contributo alla formalizzazione del connesso modello, con riferimento agli accordi territoriali definiti in Provincia di Bologna*, Bologna, Clueb.

Camera dei deputati (2015),
<http://documenti.camera.it/apps/nuovosito/attigoverno/Schedalavori/getTesto.a shx?file=0140.pdf&leg=XVII> > (31/05/2015)

Coda (1979), *I costi standard: nella programmazione e nel controllo della gestione*, Giuffrè Editore, Milano.

Conferenza delle Regioni e delle Province autonome (2013), *Relazione finale del gruppo di lavoro sulle riforme istituzionali*,
<<http://www.regioni.it/riforme/2013/04/12/quirinale-relazione-finale-del-gruppo-di-lavoro-sulle-riforme-istituzionali-12-04-2013-292774/>>
(13/02/2015).

Cordano (1985), *I costi standard*, terza edizione Pirola, Milano.

Corte Costituzionale (2013) – *Sentenza n.219*,
<<http://www.cortecostituzionale.it/actionSchedaPronuncia.do?anno=2013&numero=219>> (17/02/2015).

Corte dei Conti (2012), *Relazione sulla gestione finanziaria delle regioni esercizi 2010 - 2011*,
<http://www.corteconti.it/export/sites/portalecdc/_documenti/controllo/sez_autonomie/2012/delibera_14_2012_sezaut_frg_e_relazione.pdf> (12/02/2015).

Corte dei conti (2014), *Attuazione e prospettive del federalismo fiscale*,
<http://www.corteconti.it/export/sites/portalecdc/_documenti/chi_siamo/audizioni/audizione_6_3_2014.pdf> (13/02/2015).

De Tocqueville (1981), *De la Démocratie en Amérique*, Garnier Flammarion, Parigi.

Della Cananea (2005), *Le istituzioni del federalismo*,
http://www.regione.emilia-romagna.it/affari_ist/rivista_1_2005/127-142%20Della%20Cananea.pdf, (03/02/2015).

Faq Opencivitas, <<http://www.opencivitas.it/cittadini/>> (05/03/2015).

Gori – Pozzoli (2013), *Il sistema dei controlli negli enti locali*, Maggioli Editore.

Il Sole 24 Ore (2008), Dossier “Verso il federalismo fiscale”: *Lo schema del disegno di legge*,
<http://www.ilsole24ore.com/art/SoleOnLine4/dossier/Norme%20e%20Tributi/tasse-federalismo-fiscale/documenti/schema-ddl_5.shtml> (14/01/2015).

Ministero dell’Economia e delle Finanze, *Presentazione Commissione tecnica paritetica per l’attuazione del federalismo fiscale*,
<<http://www.mef.gov.it/ministero/commissioni/copaff/>> (01/03/2015).

Montesquieu (1952), *Lo spirito delle leggi*, Utet, Torino.

Murer (2011), *Il Federalismo fiscale*, Cedam Editore, Assago.

Nicolini - Palermo (2012), *Federalismo fiscale in Europa. Esperienze straniere e spunti per il caso italiano*, Edizioni scientifiche italiane.

Nota Illustrativa Opencivitas (2012), <<http://www.opencivitas.it/cittadini/>>
(05/03/2015).

Nota Metodologica Fabbisogni Comuni FC06A – Sociale (2013),
<http://www.tesoro.it/ministero/commissioni/copaff/documenti/Nota_Metodologica_Fabbisogni_Comuni_FC06A_x23-12-2013x.pdf> (20/03/2015).

Oates (1972), *Fiscal Federalism*, Harcourt, Jovanovich, Inc.

Pauly (1973), *Income Redistribution as a Local Public Good*, Journal of Public Economics vol.2.

Porcelli Francesco, *Introduzione alla perequazione fiscale*,
<<http://www.didattica.unitus.it/web/scaricatore.asp?c=au28omrtrle83d814antgs86p&par=1>> (09/01/2015).

Portale federalismo fiscale (2010), *Schema di Decreto Legislativo recante disposizioni in materia di determinazione dei fabbisogni standard di comuni, città metropolitane e province*,

<https://www.portalefederalismofiscale.gov.it/portale/it/c/document_library/get_file?uuid=756e5f46-c006-4619-b487-c9400ee0043d&groupId=10157>
(03/03/15).

Presidenza del Consiglio dei Ministri (2010), *comunicato num.109 del 07/10/10*,
<http://www.governo.it/GovernoInforma/Dossier/federalismo_fiscale_decret/>
(03/03/2015).

Presidenza del Consiglio dei Ministri , *Scuola Nazionale dell'Amministrazione - ricerca e progetti*, <<http://sna.gov.it/cosa-offriamo/ricerca-e-progetti/federalismo-fiscale/fabbisogni-standard/definizione-di-coste-e-fabbisogno-standard/>> (24-02-2015).

Rizzi – Zanette (2011), *I Fabbisogni standard di spesa dei comuni italiani*,
Politica economica / a. XXVII n. 2.

Rizzi – Zanette (2015), *I fabbisogni standard dei comuni*, Il Diritto della Regione.

Rizzo – Stella, Il Corriere della Sera (2014), *Vigili, asili, strade: tutti gli sprechi dei comuni italiani*, <www.corriere.it/.../vigili-asili-strade-tutti-sprechi-comuni-italiani-8b3ae838-4b88-11e4-afde-3f9ae166220d.shtml>
(15/02/2015).

Salomon (1987), *Decentralization as an Incentive Scheme*, Oxford review of Economic Policy.

Salvemini (2014), *Distribuzione degli scostamenti del fabbisogno standard dalla spesa storica tra gruppi di servizi e aree geografiche*,
<<http://www.carlosalvemini.it/wp-content/uploads/2014/07/Pagine-da-Presentazione-OpenCivitas-rev.pdf>> (23/03/2015).

Senato della repubblica (27/01/2015), *La Costituzione - Parte II - Titolo V – Art. 119*,
<https://www.senato.it/1025?sezione=136&articolo_numero_articolo=119>.

Sose S.p.A. (2014), *Costi e fabbisogni standard: uno strumento indispensabile per garantire servizi pubblici efficienti*, www.sose.it/.

Stradiotto (2014), *L'ultimo miglio del federalismo*, Il Mulino.

Tremonti (2010), *L'albero storto della finanza pubblica*,
<http://www.criticasociale.net/index.php?&&function=rivista&pid=page&year=&top_nav=titoli_&sintesi=1&id=0004281> (12/02/2015).

Unioncamere Veneto - Consiglio regionale del Veneto - Osservatorio sul federalismo e la finanza pubblica (2013), *"Il federalismo in tempo di crisi". "Analisi della spesa pubblica italiana tra riforme inattuale e politiche di riaccentramento"*, Grafiche Vianello, Treviso.

Vademecum Opencivitas, < <http://www.opencivitas.it/cittadini/>> (05/03/2015).

Wright (1988), *Understanding Intergovernmental Relations*, Wadsworth Inc., Pacific Grove.

Zanardi Alberto (2012), *I sistemi perequativi di Regioni ed Enti locali*,
<http://www.astrid-online.it/il_sistema1/Interventi/Zanardi_Short_note_n_1_2012.pdf> (02/03/2015).