



**I FABBISOGNI STANDARD NELL'IMPIANTO DEL FEDERALISMO FISCALE E NELLA  
C.D. SPENDING REVIEW, ANCHE IN CONSIDERAZIONE DELLA REVISIONE  
DELL'IMU PER IL 2013.\***

di

**Matteo De Nes**

*(Laureato in Giurisprudenza  
Università degli Studi di Padova)*

12 giugno 2013

**Sommario:** **1.** I fabbisogni standard negli enti locali: primo esito della travagliata riforma del federalismo fiscale; **1.2** I fabbisogni standard per la funzione comunale di polizia locale; **1.3** I fabbisogni standard per la funzione provinciale del mercato del lavoro; **1.4** I fabbisogni standard per le funzioni generali di amministrazione, gestione e controllo; **1.5** Fabbisogni standard e gestione in forma associata delle funzioni comunali; **2.** Criticità legate alle definizioni delle funzioni fondamentali; **3.** Una prima applicazione (frettolosa) dei fabbisogni standard nella c.d. *spending review*; **4.** Un modello su cui pesano gravi lacune in materia di perequazione e di definizione dei livelli essenziali delle prestazioni; **5.** Possibili sviluppi futuri alla luce della revisione dell'IMU per il 2013; **6.** Considerazioni conclusive.

**1. I fabbisogni standard negli enti locali: primo esito della travagliata riforma del federalismo fiscale**

Tra le considerazioni conclusive dell'ultima relazione semestrale della Commissione parlamentare per l'attuazione del federalismo fiscale, approvata il 22 gennaio 2013, si legge la seguente affermazione: “(a)l termine della legislatura non si può non riconoscere che

---

\* Articolo sottoposto a referaggio.

l'adozione di un consistente *corpus* normativo, costituito dal complesso dei decreti legislativi adottati in attuazione delle norme di delega recate dalla legge n. 42 [del 2009]<sup>1</sup>, alla cui definizione i pareri espressi dalla Commissione hanno fornito un contributo in molti casi determinante, non si è, tuttavia, tradotta nella compiuta definizione, a livello di disciplina di rango primario, di un sistema di federalismo fiscale, né, ancor meno, in concreto, nella piena operatività di tale sistema”<sup>2</sup>.

La medesima relazione, d'altra parte, da anche ampiamente conto dello stato di attuazione di uno degli aspetti della riforma del federalismo fiscale che più hanno avuto seguito nel corso della XVI legislatura, ovvero il sistema dei costi e fabbisogni standard negli enti locali delle Regioni a statuto ordinario, previsto dal decreto legislativo n. 216 del 2010<sup>3</sup>. Mentre diverse disposizioni dell'impianto originario della riforma, infatti, hanno subito numerose modifiche o battute d'arresto<sup>4</sup>, il meccanismo adibito al superamento della spesa storica, invece, ha proseguito, pur non senza difficoltà, il suo *iter*, portando ad alcuni risultati significativi.

Il processo di determinazione dei fabbisogni standard, infatti, si sta traducendo nell'elaborazione, per ogni funzione fondamentale di ciascun Comune e ciascuna Provincia, di un coefficiente di riparto delle risorse disponibili, quale indicatore rispetto al quale poter comparare e valutare l'azione pubblica in termini di spesa corrente, ovvero il *quantum* ideale di fabbisogno finanziario per poter garantire l'adeguato svolgimento delle funzioni. I fabbisogni standard nell'impianto del federalismo fiscale, pertanto, sono stati strutturati come “elementi contabili per guidare l'allocazione delle risorse finanziarie tra gli enti locali”<sup>5</sup>, non vincolando, però, le autonomie territoriali nell'utilizzo delle medesime. La pubblicazione nei

---

<sup>1</sup> In *G.U.* n. 103 del 6/05/2009.

<sup>2</sup> COMMISSIONE PARLAMENTARE PER L'ATTUAZIONE DEL FEDERALISMO FISCALE, *Relazione semestrale di cui all'articolo 3, comma 5, della legge 5 maggio 2009, n. 42*, pag. 102, consultabile in *Astrid-online*, 6 febbraio 2013.

<sup>3</sup> In *G.U.* n. 294 del 17/12/2010. Sullo stato di attuazione v. COMMISSIONE PARLAMENTARE PER L'ATTUAZIONE DEL FEDERALISMO FISCALE, *Relazione semestrale...cit.*, pag. 53-62.

<sup>4</sup> Si vedano, ad esempio, le modifiche apportate all'impianto del fisco comunale (d.lgs. n. 23 del 2011, in *G.U.* n. 67 del 23/03/2011) dal d.l. n. 201 del 2011, in *G.U.* n. 284 del 6/12/2011, convertito con modificazioni nella l. n. 214 del 2011, in *G.U.* n. 300 del 27/12/2011. Ci si riferisce, in particolare, all'anticipazione dell'IMU al 2012, prevista dall'art. 13 del d.l. n. 201, e alla destinazione, per il relativo esercizio finanziario, di metà del gettito allo Stato. Sul punto v. COMMISSIONE PARLAMENTARE PER L'ATTUAZIONE DEL FEDERALISMO FISCALE, *Relazione semestrale di cui all'articolo 3, comma 5, della legge 5 maggio 2009, n. 42*, 9 maggio 2012, pag. 47-53, consultabile in <http://www.camera.it>, nonché diversi interventi della dottrina tra cui ANTONINI L., *Federalismo all'italiana, dietro le quinte della grande incompiuta*, Marsilio, Venezia, 2013, pag. 45-48; NITTI N., *Il federalismo fiscale e le disposizioni dettate dalla "manovra Monti"*, in *Nuova rassegna di legislazione, dottrina e giurisprudenza*, n. 2/2012, pag. 187-216; LOVECCHIO L., *L'applicazione dell'IMU tra novità e incertezze*, in *Corriere tributario*, n. 8/2012, pag. 578-583; ZANARDI A., *Pregi e difetti dell'IMU*, in <http://www.lavoce.info>, 9/12/2011.

<sup>5</sup> SOSE, *Nota illustrativa di accompagnamento alle note metodologiche: - Determinazione dei fabbisogni standard per le funzioni di polizia locale dei Comuni (FC02U); - Determinazione dei fabbisogni standard per le funzioni nel campo dello sviluppo economico, servizi del mercato del lavoro, delle Province (FP06U)*, in <http://www.tesoro.it/ministero/commissioni/copaff/>, 28 giugno 2012, pag. 7.

siti istituzionali dei fabbisogni standardizzati e dell'eventuale scostamento della spesa effettiva rappresenterà il momento finale di questo processo finalizzato alla trasparenza e all'*accountability* nella gestione del pubblico denaro<sup>6</sup>. Il fatto di poter acquisire a bilancio dell'ente l'eventuale differenza tra il fabbisogno standard e il livello di spesa raggiunto rappresenta un ulteriore incentivo al miglioramento delle performance<sup>7</sup>.

Il procedimento tecnico di determinazione degli standard è stato affidato alla Società per gli studi di settore (SOSE spa), una società per azioni costituita per l'affidamento in concessione dell'elaborazione degli studi di settore e di ogni attività di ricerca in materia tributaria<sup>8</sup>. Essa è partecipata per la maggior parte dal Ministero dell'Economia e delle Finanze e per una quota di minoranza dalla Banca d'Italia e si avvale della collaborazione dell'Istituto per la finanza e l'economia locale (IFEL).

La scelta della SOSE è avvenuta alla luce dell'affinità tecnica tra l'individuazione dei fabbisogni standard e le procedure degli studi di settore. Quest'ultimi, infatti, sono finalizzati a determinare, "partendo dalla situazione di fatto, come rilevata dai dati contabili e strutturali delle imprese raccolte attraverso appositi questionari, i livelli presuntivi di ricavi da considerare coerenti con un livello accettabile di *compliance* fiscale"<sup>9</sup>. Tale metodologia, inoltre, non tiene conto solamente dei dati contabili ma anche degli aspetti strutturali, i quali risulteranno fondamentali anche per individuare i livelli di servizio pubblico da erogare, nonché dei fabbisogni da finanziare<sup>10</sup>.

---

<sup>6</sup> V. art. 6 del d.lgs. n. 216 del 2010. Parte della dottrina ritiene che il sistema dei fabbisogni standard rappresenti il "cuore del federalismo fiscale", definendolo come una vera e propria "rivoluzione": v. ANTONINI L., *Federalismo all'italiana...cit.*, pag. 139-148. Sui positivi effetti, in termini di responsabilizzazione degli amministratori, dell'impianto dei fabbisogni standard v. IFEL, *Federalismo fiscale, fabbisogni standard*, dossier a cura di SCOZZESE S., 27 ottobre 2010, in <http://www.webifel.it>; per ulteriori contributi dottrinali v. BORGONOV E., *Il contributo dei costi "standard" nel processo di miglioramento delle "performance" delle Amministrazioni Pubbliche*, in *Rivista giuridica del mezzogiorno*, n. 1-2/2012, pag. 331-338; GUARINI E., *Il finanziamento a costi "standard" come opportunità di responsabilizzazione economica delle Amministrazioni pubbliche*, in *Rivista giuridica del mezzogiorno*, n. 1-2/2012, pag. 339-352. Per alcune critiche all'impianto dei fabbisogni standard così come delineato dalla legge n. 42 del 2009 e dal decreto legislativo n. 216 del 2010 v. RIVOSECCHI G., *La determinazione dei fabbisogni standard degli enti territoriali: un elemento di incertezza nella via italiana al federalismo fiscale*, in <http://www.federalismi.it>, 20 aprile 2011; BURATTI C., *Il cantiere federalista: un complesso di riforme poco coerenti*, in *Federalismo fiscale*, n. 1/2010, pag. 27-43; JORIO E., *Federalismo fiscale: costi standard in cerca di autore*, in *Astrid-online*, 25 maggio 2010.

<sup>7</sup> V. art. 8, co. 2, d.lgs. n. 216 del 2010.

<sup>8</sup> V. art. 5, d.lgs. n. 216 del 2010.

<sup>9</sup> GOVERNO, *Relazione illustrativa al decreto legislativo n. 216 del 2010*, in <http://www.governo.it>.

<sup>10</sup> Per una panoramica sull'introduzione degli studi di settore si veda INGRAO G., *Gli studi di settore: esegesi della normativa, valutazione delle questioni di fatto e prospettive di coordinamento con l'accertamento sintetico*, in *Rivista di diritto tributario*, n. 4/2011, pag. 248-269. La scelta di SOSE per la fissazione dei fabbisogni standard è stata generalmente salutata con favore dalla dottrina, la quale ha in particolare sottolineato l'innovatività di tale scelta. Si veda BURATTI C., *Il cantiere federalista...cit.*, pag. 30: "La Commissione tecnica paritetica ha (...) preso in questi giorni la decisione di stimare i fabbisogni per le funzioni fondamentali di comuni e province con la metodologia usata da SOSE s.p.a. per gli studi di settore. E' un approccio assolutamente innovativo, che, se potrà essere messo a punto nel breve lasso di tempo a disposizione per

Dalle analisi della SOSE, esposte nella nota illustrativa pubblicata il 28 giugno 2012<sup>11</sup>, è emersa, innanzitutto, la necessità di fissare due *steps* operativi: 1) costruire ampie banche dati che consentissero di fotografare nel modo più preciso possibile il contesto socio-economico e le caratteristiche territoriali dei singoli enti; 2) individuare le tecniche statistiche ed econometriche con cui trasformare queste informazioni in fabbisogno finanziario nel modo più corretto possibile<sup>12</sup>.

La raccolta dei dati da parte della SOSE è avvenuta attraverso l'utilizzo incrociato dei certificati di conto consuntivo, dei dati statistici di fonti ufficiali (ad esempio l'ISTAT) e delle informazioni ottenute grazie a questionari distribuiti *online* a tutti gli enti come previsto dall'art. 4 del decreto legislativo n. 216 del 2010. Tali questionari hanno permesso la raccolta di numerose informazioni dettagliate sulle attività svolte dagli enti in relazione allo svolgimento delle funzioni fondamentali<sup>13</sup>. La qualità dei dati trasmessi, inoltre, è stata costantemente monitorata dalla stessa SOSE<sup>14</sup>.

Tra i vari modelli statistico-econometrici applicabili, la SOSE ha adottato il *Regression Cost Base Approach (RCA)*, “in base al quale il fabbisogno standard di ogni ente viene valutato come valore atteso di una funzione di costo minimo (ovvero legato a un comportamento efficiente del governo locale) stimata utilizzando la tecnica econometrica della regressione multipla”<sup>15</sup>. In questo modello teorico la domanda di servizio pubblico espressa dai cittadini deve essere relazionata all'offerta di servizio pubblico espressa dal governo locale. Il costo efficiente per la fornitura di un servizio, pertanto, dipende da tre gruppi di variabili: “la quantità ottimale del servizio offerto, i prezzi degli input utilizzati nel processo produttivo (principalmente il costo del lavoro) e le variabili di contesto relative all'offerta, ovvero agli

---

l'esercizio della delega, potrebbe dare buoni risultati”. Si veda anche JORIO E., *Federalismo municipale: la determinazione dei costi e fabbisogni standard (e non solo)*, in <http://www.federalismi.it>, 27 aprile 2011, pag. 5.

<sup>11</sup> Consultabile in <http://www.tesoro.it/ministero/commissioni/copaff/>.

<sup>12</sup> SOSE, *Nota illustrativa...cit.*, pag. 10.

<sup>13</sup> Si prenda, ad esempio, il questionario sulle funzioni comunali di polizia locale, consultabile in [opendata.sose.it/fabbisognistandard](http://opendata.sose.it/fabbisognistandard). In esso sono presenti 11 quadri di compilazione: 1) elementi specifici del territorio; 2) personale impiegato direttamente dall'ente, contabilizzato nelle funzioni di polizia locale o comunque addetto a tali funzioni; 3) unità locali; 4) dotazioni strumentali; 5) modalità di svolgimento del servizio; 6) servizi svolti; 7) servizi di polizia locale gestiti in forma associata; 8) entrate; 9) spese; 10) spese per il personale; 11) annotazioni. Le voci totali da compilare sono circa 121, con un livello di dettaglio obiettivamente molto elevato. Parte della dottrina, tuttavia, ha sottolineato alcuni punti di debolezza di tali questionari, “redatti dai destinatari (Comuni e Province) attraverso consuntivazioni a *forfait*” (così JORIO E., *La spending review, le riforme strutturali e le verità da far emergere*, in *Comuni d'Italia*, n. 3/2012, pag. 32).

<sup>14</sup> SOSE, *Nota illustrativa...cit.*, pag. 21.

<sup>15</sup> *Ibidem*, pag. 12. E' stato, invece, scartato il metodo *Representative Expenditure System (RES)*, secondo il quale il fabbisogno relativo di ogni ente è determinato in base alla combinazione lineare di una serie di fattori di carico ottenuta in relazione al peso che questi fattori hanno nella determinazione delle necessità di spesa. Le difficoltà che presenta questo modello consistono proprio nella non facile determinazione del peso di ciascuna variabile all'interno degli indicatori (v. Governo, *Relazione illustrativa...cit.*, pag. 2).

elementi esogeni che possono favorire oppure ostacolare, a parità di altre condizioni, la fornitura di beni pubblici locali (si pensi alle caratteristiche morfologiche del territorio di un ente oppure alla estensione della sua superficie)”<sup>16</sup>.

Del modello RCA, inoltre, è stata utilizzata una particolare variante, basata sulla c.d. funzione di spesa. Si tratta “di una funzione di costo in cui al posto della quantità ottimale del servizio offerto si sostituiscono le sue determinanti, rappresentate dalle variabili di contesto che influiscono sulla domanda dei cittadini (ad esempio la composizione per età della popolazione)”<sup>17</sup>. L’applicazione di tale sistema appare particolarmente idonea per un territorio molto differenziato come il nostro, avendo come finalità la misurazione delle differenze delle necessità finanziarie degli enti locali con caratteristiche diverse.

I fabbisogni standard, inoltre, sono ritenuti dall’OCSE come una *best practise* in tema di allocazione delle risorse tra gli enti decentrati, potendo garantire “maggiore trasparenza del flusso dei trasferimenti, più equità nella redistribuzione delle risorse e maggiore efficienza nella gestione della spesa pubblica, grazie all’irrigidimento dei vincoli di bilancio dei governi locali”<sup>18</sup>. La stessa OCSE, nel rapporto sull’Italia del 2012, raccomanda di proseguire nella costruzione di indicatori in grado di misurare con precisione le performance delle pubbliche amministrazioni. Tra le *key OECD recommendations*, infatti, si legge: “*continue moving towards a performance-focused public administration through high quality indicators that systematically track public administration performance*”<sup>19</sup>.

Per quanto riguarda la scansione temporale per la convergenza agli standard, il decreto legislativo n. 216 del 2010 aveva originariamente previsto il seguente programma: a) nel 2011 avrebbero dovuto essere determinati i fabbisogni standard per almeno un terzo delle funzioni fondamentali, provvisoriamente individuate dal decreto stesso all’art. 3, co. 1, lett. a) e b), e sarebbero dovuti entrare in vigore nel 2012; b) nel 2012 dovevano essere determinati i fabbisogni di almeno due terzi delle funzioni fondamentali, per entrare in vigore nel 2013; c) infine nel 2013 avrebbero dovuto essere determinati i fabbisogni di tutte le funzioni fondamentali, con previsione di entrata in vigore nel 2014. Per ciascuna delle fasi descritte era stato previsto un processo di gradualità diretto a garantire l’entrata a regime nell’arco di un triennio, in modo da concludere la fase transitoria per l’inizio del 2017.

---

<sup>16</sup> SOSE, *Nota illustrativa...cit.*, pag. 12.

<sup>17</sup> *Ibidem*, pag. 13.

<sup>18</sup> *Ibidem*, pag. 10. Sul punto si veda OCSE, *Studi economici. Italia*, vol. 8, 2009, pag. 34-35.

<sup>19</sup> OECD, *Italy, reviving growth and productivity*, settembre 2012, consultabile in <http://www.csspd.it>.

Una prima modifica di tale scansione è avvenuta con il decreto legge n. 216 del 2011<sup>20</sup>, il quale ha eliminato la prima scadenza, prorogato al 31 marzo 2013 la fissazione dei fabbisogni per almeno due terzi delle funzioni fondamentali e mantenuto il termine per la conclusione della procedura al 31 dicembre 2013.

Il decreto legge n. 52 del 2012<sup>21</sup>, infine, ha inteso anticipare i termini di conclusione del procedimento, disponendo un intervento governativo di ridefinizione delle tempistiche entro il primo quadrimestre del 2013. Quest'ultima disposizione, invero, non ha mutato la previsione legislativa del termine finale, che rimane il 31 dicembre 2013, ma ne ha raccomandato l'accelerazione, rimarcando così l'importanza attribuitagli all'interno del processo di razionalizzazione della spesa pubblica<sup>22</sup>.

Con riferimento alle funzioni fondamentali da individuare per il calcolo dei fabbisogni standard, il decreto legislativo n. 216 del 2010 contiene il seguente elenco, definito come provvisorio:

- Comuni:

- 1) funzioni generali di amministrazione, di gestione e di controllo, nella misura del 70% delle spese come certificate dall'ultimo conto del bilancio disponibile alla data di entrata in vigore della legge n. 42 del 2009;
- 2) funzioni di polizia locale;
- 3) funzioni di istruzione pubblica, ivi compresi i servizi per asili nido e quelli di assistenza scolastica e refezione, nonché l'edilizia scolastica;
- 4) funzioni nel campo della viabilità e dei trasporti;
- 5) funzioni riguardanti la gestione del territorio e dell'ambiente, fatta eccezione per il servizio di edilizia residenziale pubblica e locale e piani di edilizia nonché il servizio idrico integrato;
- 6) funzioni nel settore sociale.

---

<sup>20</sup> In *G.U.* n. 302 del 29/12/2011, convertito con modificazioni nella legge n. 14 del 2012, in *G.U.* n. 48 del 27/02/2012. Si veda l'art. 29, commi 1 e 16 duodecies.

<sup>21</sup> In *G.U.* n. 106 dell'8/05/2012, convertito con modificazioni nella legge n. 94 del 2012, in *G.U.* n. 156 del 6/07/2012.

<sup>22</sup> In tal senso merita riportare anche la sollecitazione della COMMISSIONE PARLAMENTARE PER L'ATTUAZIONE DEL FEDERALISMO FISCALE, *Relazione semestrale...cit.*, 6 febbraio 2013, pag. 36: "Al riguardo la Commissione in primo luogo evidenzia l'opportunità di una tempestiva conclusione della prima determinazione dei fabbisogni standard relativi a tutte le funzioni fondamentali di province e comuni. Per questo raccomanda al Governo di assicurare che la determinazione dei fabbisogni standard relativi a tutte le funzioni fondamentali di comuni e province e il loro utilizzo, ai fini del superamento del criterio della spesa storica, abbiano luogo nel rispetto dei tempi previsti dall'art. 2 del decreto legislativo n. 216 del 2010, e successive modificazioni, cercando, per quanto possibile, di anticipare le scadenze già fissate, in conformità con le previsioni dell'art. 1 *bis* del decreto legge n. 52 del 2012, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 94 del 2012".

- Province:

- 1) funzioni generali di amministrazione, di gestione e di controllo, nella misura del 70% delle spese come certificate dall'ultimo conto del bilancio disponibile alla data di entrata in vigore della legge n. 42 del 2009;
- 2) funzioni di istruzione pubblica, ivi compresa l'edilizia scolastica;
- 3) funzioni nel campo dei trasporti;
- 4) funzioni riguardanti la gestione del territorio;
- 5) funzioni nel campo della tutela ambientale
- 6) funzioni nel campo dello sviluppo economico relative ai servizi del mercato del lavoro.

Ad oggi risultano determinati i fabbisogni standard relativi alle funzioni di amministrazione generale e polizia locale per i Comuni e le funzioni di amministrazione generale e servizi legati al mercato del lavoro per le Province.

L'articolo 7 del decreto legislativo n. 216 del 2010, infine, ha previsto, "al fine di garantire continuità ed efficacia al processo di efficientamento dei servizi locali", il monitoraggio e la rideterminazione dei fabbisogni almeno ogni tre anni. Questo per evitare che, sul lungo periodo, il sistema dei fabbisogni standard si stratifichi in modo irrazionale e incoerente rispetto alla realtà attuale. Potrebbe, infatti, svilupparsi una sorta di fabbisogno standard storico, che non avrebbe nulla di diverso dalla spesa storica che gli sforzi della riforma vorrebbero abbandonare completamente.

## **1.2. I fabbisogni standard per la funzione comunale di polizia locale**

Il 28 giugno 2012 la Commissione tecnica paritetica per l'attuazione del federalismo fiscale (COPAFF), ha così approvato le prime note metodologiche elaborate dalla SOSE per quanto riguarda le funzioni fondamentali di polizia locale per il Comuni e dei servizi del mercato del lavoro per le Province. In seguito al parere della Commissione parlamentare per l'attuazione del federalismo fiscale e della Conferenza Stato-Città e autonomie locali, come previsto dall'articolo 6, comma 2, del decreto legislativo n. 216 del 2010, tale nota metodologica è

stata adottata con decreto del presidente del Consiglio dei Ministri del 21 dicembre 2012, pubblicato però in *Gazzetta Ufficiale* solamente il 5 aprile 2013<sup>23</sup>.

La base del calcolo, innanzitutto, sono stati i Certificati di Conto Consuntivo (CCC) relativi al 2009, secondo i quali le funzioni di polizia locale rappresentano, per i Comuni delle Regioni a statuto ordinario, circa il 7% della spesa corrente rispetto al totale della spesa corrente complessiva per le sei funzioni fondamentali individuate dal decreto legislativo n. 216 del 2010. La spesa media pro capite in Italia per tale funzione, secondo gli studi dell'IFEL, ammonta a circa 53 euro<sup>24</sup>.

Ai CCC si è aggiunta una notevole mole di informazioni derivante dai questionari distribuiti dalla SOSE a tutti i Comuni, tenuti a compilarli pena il blocco dei trasferimenti erogati dallo Stato a qualsiasi titolo<sup>25</sup>. Tali informazioni riguardano: elementi specifici del territorio, dotazioni di personale, unità locali e dotazioni strumentali, modalità di svolgimento e servizi svolti, forma organizzativa scelta per la gestione delle funzioni di polizia, specifici dati di spesa. Particolarmente rilevante è risultata la raccolta di numerose informazioni non desumibili dai CCC né da altre fonti ufficiali (come l'ISTAT), riguardanti, per esempio, il numero di punti di accesso ZTL, il numero di giornate annue di mercato, la quantità di incidenti stradali, il numero dei pendolari, il flusso turistico<sup>26</sup>. I questionari, inoltre, hanno permesso di individuare spese eventualmente contabilizzate in altre funzioni ma comunque attribuibili alle funzioni di polizia locale<sup>27</sup>.

Il calcolo dei fabbisogni standard, poi, si è basato su cinque tipologie di variabili: 1) aspetti demografici e socio-economici quali variabili di contesto relative alla domanda del servizio; 2) caratteristiche ambientali che influiscono sulla produttività dei fattori e quindi sull'offerta del servizio; 3) prezzi dei fattori produttivi, con riferimento al livello di retribuzione del settore privato (ad esempio per servizi di pulizia), alla spesa media del personale per addetto, alla spesa media per l'uso dei veicoli e al livello delle locazioni immobiliari ad uso ufficio; 4) insieme dei soggetti destinatari del servizio, coincidente con la popolazione residente al 31 dicembre 2009; 5) variabili relative ai c.d. fattori esogeni di carico, cioè legate a servizi obbligatoriamente previsti per legge o connessi ad attività non direttamente riconducibili alle scelte locali, quali arresti, comunicazioni di notizie di reato, sequestri penali, querele e

---

<sup>23</sup> G.U. n. 80 del 5/04/2013.

<sup>24</sup> V. IFEL, *I dati finanziari dei Comuni. Sintesi*, in <http://www.webifel.it>, 1 ottobre 2012, pag. 11.

<sup>25</sup> V. art. 5, co. 1, lett. c), d.lgs. n. 216 del 2010.

<sup>26</sup> V. SOSE, *Nota metodologica. Determinazione dei fabbisogni standard per i Comuni. FC02U-Funzioni di polizia locale*, consultabile in <http://www.tesoro.it/ministero/commissioni/copaff/>, 28 giugno 2012, pag. 8.

<sup>27</sup> La SOSE ha fatto notare, ad esempio, il caso dei trattamenti accessori, contabilizzati da alcune amministrazioni comunali nelle funzioni generali di amministrazione. V. SOSE, *Nota metodologica...cit.*, 28 giugno 2012, pag. 11.

denunce ricevute, nulla osta al rilascio di autorizzazioni del suolo pubblico, trattamenti sanitari obbligatori eseguiti.

La SOSE, inoltre, ha tenuto conto dei modelli organizzativi utilizzati dai vari Comuni nello svolgimento della funzione di polizia locale, individuando sei categorie: 1) Comuni con gestione associata in Unione di Comuni (10,4% del totale); 2) Comuni con gestione associata in Comunità montane (2,3%); 3) Comuni con gestione associata in Consorzio (2,0%); 4) Comuni con gestione associata in convenzione tra Comuni o con altre forme (19,9%); 5) Comuni che non svolgono il servizio di polizia locale (6,0%); 6) Comuni con gestione diretta (59,4%).

Il lavoro sinteticamente descritto ha prodotto la costruzione di due coefficienti di riparto delle risorse disponibili, riferibili a ciascun Comune per la funzione considerata<sup>28</sup>. Si tratta del “fabbisogno standard teorico”, ottenuto considerando la spesa media del personale addetto corrisposta dall’ente, e del “fabbisogno standard obiettivo”, in cui il valore obiettivo della spesa media del personale per addetto è rappresentato dalla media nazionale, con riferimento alle classi dimensionali demografiche di appartenenza utilizzate dalla SOSE per il calcolo<sup>29</sup>. Mentre il “fabbisogno standard teorico”, dunque, rappresenta un valore già applicabile ai fini del riparto, il “fabbisogno standard obiettivo” rappresenterebbe il valore atteso sul lungo periodo<sup>30</sup>.

I coefficienti di riparto pubblicati, tuttavia, fanno riferimento solamente al “fabbisogno standard teorico”, e dalla nota metodologica non emergono le motivazioni di tale scelta<sup>31</sup>. La Commissione bilancio, del resto, ha sottolineato alcune criticità legate al calcolo dei “fabbisogni standard obiettivo”, che utilizza come variabile obiettivo solamente la spesa per il personale addetto. Nella verifica delle quantificazioni sullo schema di d.p.c.m. relativo alle prime note metodologiche si legge: “andrebbe chiarito se si ritenga che tale variabile individui il parametro di costo più significativo per valutare le inefficienze. Tale variabile dipende infatti in larga misura dalla struttura per età e per qualifica del personale dipendente esistente

---

<sup>28</sup> Per un’analisi del modello teorico matematico di riferimento, inoltre, che descrive l’interazione tra domanda e l’offerta dei servizi pubblici locali ai fini della stima del fabbisogno, si veda SOSE, *Nota metodologica...cit.*, 28 giugno 2012, Allegato 1, pag. 37-39.

<sup>29</sup> V. SOSE, *Nota metodologica. Determinazione dei fabbisogni standard per i Comuni. FC02U-Funzioni di polizia locale...cit.*, pag. 35-36. Le classi dimensionali sono le seguenti: 1) meno di 500 abitanti; 2) tra 500 e 999 abitanti; 3) tra 1.000 e 2.999 abitanti; 4) tra 3.000 e 4.999 abitanti; 5) tra 5.000 e 99.999 abitanti; 6) tra 100.000 e 249.000 abitanti; 7) tra 250.000 e 499.999 abitanti; 8) oltre 500.000 abitanti.

<sup>30</sup> V. SOSE, *Nota illustrativa...cit.*, pag. 25.

<sup>31</sup> V. SOSE, *Nota metodologica. Determinazione dei fabbisogni standard per i Comuni. FC02U-Funzioni di polizia locale*, consultabile in <http://www.tesoro.it/ministero/commissioni/copaff/>, 28 giugno 2012, pag. 36.

e non risulta pertanto pienamente manovrabile dall'ente locale al fine di accrescere i margini di efficienza”<sup>32</sup>.

Del resto, anche la Commissione parlamentare per l'attuazione del federalismo fiscale, nel parere al medesimo schema, ha sottolineato l'importanza di introdurre altri input nel processo di produzione e fornitura dei servizi ai fini della costruzione di un eventuale “fabbisogno standard obiettivo”<sup>33</sup>.

Sono stati pubblicati, dunque, i “fabbisogni standard teorici” di ogni singolo, che in ogni caso già evidenziano quantitativamente alcuni scompensi generati dalla spesa storica. Dalla nota illustrativa della SOSE, infatti, si possono leggere le differenze percentuali tra spesa storica e “fabbisogno standard teorico”, suddivise per classi dimensionali<sup>34</sup>. Mentre fino a circa 20.000 abitanti i Comuni, per la polizia locale, spendono mediamente meno del fabbisogno standard, al di sopra di tale soglia si presenta la tendenza a superare il limite del costo ottimale. Il picco viene raggiunto nei pochi Comuni (cinque in tutto) la cui popolazione va da 250.000 a 499.000 abitanti, nei quali la spesa corrente supera mediamente il fabbisogno standard del 4,9%. Nei cinque comuni al di sopra dei 500.000 abitanti, invece, la spesa corrente coincide mediamente con il fabbisogno standard.

I dati riportati dalla SOSE nelle prime stime, tuttavia, non evidenziano i differenziali tra spesa storica e fabbisogno standard per ciascun Comune, limitandosi ad indicare solamente il coefficiente di riparto ottenuto alla luce del nuovo calcolo. Tale limite è stato sottolineato dalla Commissione parlamentare per l'attuazione del federalismo fiscale, la quale ha anche suggerito di indicare non solo i coefficienti di riparto ma anche le differenze in valore assoluto tra spesa storica e fabbisogno standard<sup>35</sup>.

---

<sup>32</sup> CAMERA DEI DEPUTATI, V COMMISSIONE (BILANCIO, TESORO E PROGRAMMAZIONE), *Verifica delle quantificazioni. Adozione della nota metodologica e del fabbisogno standard relativi alle funzioni di polizia locale, per quanto riguarda i Comuni, e alle funzioni nel campo dello sviluppo economico servizi mercato del lavoro, per quanto riguarda le Province*, n. 465 del 31 ottobre 2012, pag. 9.

<sup>33</sup> V. CAMERA DEI DEPUTATI, COMMISSIONE PARLAMENTARE PER L'ATTUAZIONE DEL FEDERALISMO FISCALE, *Parere allo schema di decreto del Presidente del Consiglio dei ministri recante adozione della nota metodologica e del fabbisogno standard relativi, per i comuni, alle funzioni di polizia locale e, per le province, alle funzioni nel campo dello sviluppo economico – servizi del mercato del lavoro (atto n. 508)*, consultabile in <http://www.camera.it>, 14 novembre 2012, pag. 2.

<sup>34</sup> V. SOSE, *Nota illustrativa...cit.*, pag. 32.

<sup>35</sup> V. CAMERA DEI DEPUTATI, COMMISSIONE PARLAMENTARE PER L'ATTUAZIONE DEL FEDERALISMO FISCALE, *Parere...cit.*, pag. 2. La commissione ha espresso parere favorevole sullo schema di d.p.c.m. che recepisce le prime note metodologiche approvate dalla COPAFF, inserendo però varie condizioni, tra cui: “rendere noti i dati necessari per poter confrontare, per ciascun ente, il fabbisogno standard per la prestazione dei servizi in questione con la spesa effettivamente sostenuta dall'ente stesso; a tal fine dovrebbero essere posti a raffronto, per ciascun ente, il fabbisogno standard e la spesa effettivamente sostenuta, espressi in valore assoluto, e, in ogni caso, deve essere indicato, per ciascun ente, il coefficiente di riparto relativo alla spesa complessiva effettivamente sostenuta dal complesso di tutti gli enti con riferimento alle funzioni in esame, in modo da poterlo confrontare con il coefficiente di riparto ottenuto sulla base del fabbisogno standard”.

I suggerimenti forniti dalla Commissione sono stati in parte recepiti nelle successive note metodologiche relative alle funzioni di amministrazione generale, nelle quali sono riportati anche i coefficienti di riparto ottenuti sulla base della spesa storica. La COPAFF ha preferito evitare invece, in questa fase, l'indicazione dei valori assoluti in termini monetari, in quanto assumerebbero rilievo "solo dopo che sia stata assunta la decisione sulla dimensione finanziaria delle risorse da attribuire"<sup>36</sup>. Questo impedisce di avere una cognizione immediata della differenza in euro tra spesa storica e costo ottimale, ma risulta inevitabile trattandosi di un modello teorico da applicare una volta definito con precisione l'ammontare totale delle risorse da ridistribuire.

### **1.3. I fabbisogni standard per la funzione provinciale del mercato del lavoro**

Per il calcolo dei primi fabbisogni standard provinciali nelle funzioni legate ai servizi del mercato del lavoro, la SOSE ha utilizzato metodologie e modelli teorici analoghi a quelli utilizzati per i Comuni. Cambiano ovviamente, alcune delle variabili prese in considerazione: 1) aspetti demografici e socio-economici quali variabili di contesto relative alla domanda del servizio; 2) caratteristiche ambientali che influiscono sulla produttività dei fattori e quindi sull'offerta del servizio; 3) prezzi dei fattori produttivi; 4) insieme dei soggetti destinatari del servizio, che coincide con la popolazione in età lavorativa (15-64 anni); 5) fattori esogeni di carico, quali accoglienza e prima informazione, servizi di collocamento mirato e politiche attive di ammortizzatori in deroga<sup>37</sup>.

Anche in questo caso dalla nota illustrativa emergono dati interessanti relativi ai differenziali tra spesa storica e "fabbisogno standard teorico". Per questa funzione, che rappresenta l'11,49% della spesa corrente totale, le province che sfiorando in modo significativo il tetto del costo ottimale sono quelle al di sotto dei 250.000 abitanti, con un picco di +30,4% della spesa effettiva rispetto al fabbisogno standard che si registra mediamente nelle province con meno di 150.000 abitanti<sup>38</sup>. Le Province più popolose, invece, tendono, sempre in media, a collocarsi piuttosto al di sotto del fabbisogno standard (-10,2% nelle Province con più di 500.000 abitanti)<sup>39</sup>.

Anche in questo caso la nota metodologica manca dei raffronti tra spesa storica e fabbisogno standard per le singole Province, nonché dell'indicazione dei valori assoluti. Per quanto

---

<sup>36</sup> ANTONINI L., LONGOBARDI E., ZANARDI A., *Audizione...cit.*, pag. 3.

<sup>37</sup> V. SOSE, *Nota metodologica. Determinazione dei fabbisogni standard per le Province. FP06U-funzioni nel campo dello sviluppo economico servizi del mercato del lavoro*, consultabile in <http://www.tesoro.it/ministero/commissioni/copaff/>, 28 giugno 2012, pag. 24.

<sup>38</sup> V. SOSE, *Nota illustrativa...cit.*, pag. 33.

<sup>39</sup> *Idem.*

riguarda il primo aspetto, la lacuna è stata colmata dalle successive note metodologiche, mentre con riferimento all'espressione dei valori assoluti valgono anche qui le citate considerazioni illustrate dalla COPAFF<sup>40</sup>.

#### **1.4. I fabbisogni standard per le funzioni generali di amministrazione, gestione e controllo**

Il 20 dicembre 2012 la COPAFF ha approvato le note metodologiche per le funzioni generali, sia comunali che provinciali, di amministrazione gestione e controllo, che dovranno essere adottate con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri. In particolare, per i Comuni, le attività svolte nell'ambito di questa funzione, che rappresenta il 27,2% della spesa corrente complessiva municipale, sono state suddivise in: 1) servizi di gestione delle entrate tributarie e servizi fiscali; 2) servizi di ufficio tecnico; 3) servizi di anagrafe, stato civile, elettorale, leva e servizio statistico; 4) altri servizi generali<sup>41</sup>. Per quanto riguarda le Province, per le quali tale funzione rappresenta il 22,89% della spesa corrente, non è stata operata alcuna sottodivisione<sup>42</sup>. Le metodologie e i modelli utilizzati ricalcano in gran parte quelli descritti in precedenza, anche se scompare la differenza tra “fabbisogno standard teorico” e “fabbisogno standard obiettivo”. Si parla, infatti, solamente di “fabbisogno standard”, anche se per tale sembra intendersi il “fabbisogno standard teorico” delle prime note metodologiche, dal momento che per il calcolo del livello dei prezzi dei fattori produttivi viene utilizzata la spesa media del personale per addetto del singolo ente, non rapportata quindi alla media nazionale<sup>43</sup>. In tal modo è stata recepita la menzionata indicazione della Commissione bilancio, che non ha ritenuto questo rapporto significativo in termini di virtuosità ed efficienza.

Quest'ultime note metodologiche, inoltre, contengono una mole di informazioni e statistiche sensibilmente maggiore rispetto alle precedenti.

Innanzitutto, vengono riproposti i raffronti tra spesa storica e fabbisogno standard con riferimento alle classi demografiche, dalle quali, però, emergono valori più altalenanti rispetto

---

<sup>40</sup> V. ANTONINI L., LONGOBARDI E., ZANARDI A., *Audizione...cit.*, pag. 3.

<sup>41</sup> Le note metodologiche sono consultabili in <http://www.tesoro.it/ministero/commissioni/copaff/>.

<sup>42</sup> V. SOSE, *Nota metodologica. Determinazione dei fabbisogni standard per le Province. FP01U-funzioni generali di amministrazione, di gestione e di controllo*, consultabile in <http://www.tesoro.it/ministero/commissioni/copaff/>.

<sup>43</sup> V. SOSE, *Nota metodologica. Determinazione dei fabbisogni standard per i Comuni. FC01A. Funzioni generali di amministrazione, di gestione e di controllo. Servizi di gestione delle entrate tributarie e servizi fiscali*, consultabile in <http://www.tesoro.it/ministero/commissioni/copaff/>, pag. 19; nonché SOSE, *Nota metodologica. Determinazione dei fabbisogni standard per le Province. FP01U-funzioni generali di amministrazione, di gestione e di controllo*, consultabile in <http://www.tesoro.it/ministero/commissioni/copaff/>, pag. 20.

alle funzioni comunali di polizia locale e provinciali del mercato del lavoro. I Comuni con meno di 500 abitanti, per esempio, spendono mediamente il 2,4% in meno rispetto al fabbisogno standard, mentre i Comuni tra i 500 e i 999 abitanti spendono mediamente il 5,4% in più rispetto al costo ottimale<sup>44</sup>. I Comuni tra i 250.000 e i 499.000 abitanti spendono mediamente il 4,2% in meno, mentre i comuni sopra i 500.000 abitanti spendono mediamente il 4,0% in più<sup>45</sup>. Il livello demografico, pertanto, in questo caso non sembra incidere significativamente sull'efficienza nello svolgimento delle funzioni generali di amministrazione, gestione e controllo.

Anche per quanto riguarda le Province le differenze tra spesa storica e fabbisogno standard per questa funzione risultano piuttosto disomogenee con riferimento alle classi demografiche. Così, ad esempio, le Province tra i 200.000 e i 250.000 abitanti spendono mediamente il 10,5% in più rispetto al fabbisogno standard, mentre le Province tra i 250.000 e i 350.000 abitanti si collocano al di sotto di tale soglia di ben 22,3 punti percentuali<sup>46</sup>.

A questi dati, inoltre, si aggiungono alcune statistiche riguardanti la collocazione geografica degli enti (nord est, nord ovest, centro e sud). Da quest'ultime risulta che: 1) i Comuni del nord ovest spendono mediamente il 5% in meno rispetto al fabbisogno standard; 2) i Comuni del nord est l'1,3% in più; 3) i Comuni del centro il 5,5% in più; 4) i Comuni del sud lo 0,7% in meno<sup>47</sup>. Con riferimento alle Province, invece: 1) le Province del nord ovest spendono mediamente il 2,2% in meno rispetto al fabbisogno standard; 2) le Province del nord est l'1,9% in meno; 3) le Province del centro lo 0,5% in più; 4) le Province del sud il 3,1% in più<sup>48</sup>.

Le informazioni di maggior interesse contenute in queste note, tuttavia, riguardano i raffronti tra i coefficienti di riparto relativi alla spesa storica e quelli relativi ai fabbisogni standard per ogni singolo ente (in questo modo è stata accolta l'indicazione della Commissione parlamentare per l'attuazione del federalismo fiscale). Questo ha consentito ai cittadini, anche

---

<sup>44</sup> V. SOSE, *Nota metodologica. Determinazione dei fabbisogni standard per i Comuni. FC01A/B/C/D. Funzioni generali di amministrazione, di gestione e di controllo. Documento riepilogativo*, consultabile in <http://www.tesoro.it/ministero/commissioni/copaff/>, pag. 5.

<sup>45</sup> *Idem*.

<sup>46</sup> V. SOSE, *Nota metodologica. Determinazione dei fabbisogni standard per le Province. FP01U-funzioni generali di amministrazione, di gestione e di controllo*, consultabile in <http://www.tesoro.it/ministero/commissioni/copaff/>, pag. 32.

<sup>47</sup> V. SOSE, *Nota metodologica. Determinazione dei fabbisogni standard per i Comuni. FC01A/B/C/D. Funzioni generali di amministrazione, di gestione e di controllo. Documento riepilogativo*, consultabile in <http://www.tesoro.it/ministero/commissioni/copaff/>, pag. 5.

<sup>48</sup> V. SOSE, *Nota metodologica. Determinazione dei fabbisogni standard per le Province. FP01U-funzioni generali di amministrazione, di gestione e di controllo*, consultabile in <http://www.tesoro.it/ministero/commissioni/copaff/>, pag. 32.

attraverso le elaborazioni effettuate dalla stampa specialistica<sup>49</sup>, di valutare le performance di alcuni grandi comuni nella gestione dell'apparato burocratico:

<b>Comune</b>	<b>Differenza % fra spesa storica e fabbisogno standard</b>
Napoli	+34,4
Potenza	+26,5
Ancona	+20,7
Perugia	+15,2
Firenze	+13,9
Venezia	+7,5
Roma	+7,1
Bologna	+3,8
Catanzaro	+3,2
Milano	-5,6
Genova	-8,0
Campobasso	-10,3
L'Aquila	-15,6
Torino	-58,5
Bari	-67,0

\* Fonte: elaborazione Sole 24 Ore (22 dicembre 2012, pag. 29) su dati COPAFF.

Anche per le funzioni generali di amministrazione, gestione e controllo relative alle Province è stato possibile elaborare alcuni dati significativi in termini di scarto percentuale tra la spesa risultante dai Certificati di Conto Consuntivo e il fabbisogno standardizzato. Nella tabella che segue sono riportate rispettivamente le cinque province che sfiorano maggiormente il

<sup>49</sup> V. TROVATI G., *Napoli spende per gli uffici il 35% in più del prezzo giusto*, in *Il Sole 24 Ore-Norme e tributi*, 22 dicembre 2012, pag. 29.

fabbisogno, le cinque in cui la differenza tra spesa storica e fabbisogno standard è prossima allo zero e le cinque province che spendono meno rispetto alla soglia indicata:

<b>Provincia</b>	<b>Differenza % fra spesa storica e fabbisogni standard</b>
Perugia	+71,7%
Como	+70,8%
Rovigo	+68,5%
Lecce	+55,2%
Venezia	+53,5%
Mantova	+1,1%
Campobasso	+0,8%
Rieti	+0,2%
Pisa	-0,5%
Cosenza	-1,1%
Macerata	-80,6%
Napoli	-88,2%
Arezzo	-89,4%
Terni	-91,4%
Foggia	-115,8%

\* Fonte: elaborazione su dati COPAFF.

In conclusione, per quanto riguarda la spesa legata all'apparato burocratico, il lavoro compiuto dalla SOSE e dalla COPAFF ha evidenziato notevoli differenze tra i diversi Comuni e le diverse Province in termini di scarto tra spesa storica e fabbisogno standard. Tali differenze, peraltro, non sembrano essere direttamente collegate alla grandezza demografica o alla collocazione geografica dell'ente, ma sembrano riconducibili perlopiù alla stratificazione irrazionale della spesa storica.

## 1.5. Fabbisogni standard e gestione in forma associata delle funzioni comunali

Il lavoro svolto dalla SOSE ha tenuto conto anche dei modelli organizzativi utilizzati per lo svolgimento delle funzioni fondamentali comunali<sup>50</sup>, tra i quali assumono particolare rilevanza quelli riferiti alle gestioni associate, alla luce dell'evoluzione normativa in materia. A partire dal 2010, infatti, è stato introdotto l'obbligo di gestione associata di tali funzioni per i piccoli Comuni<sup>51</sup>. A normativa vigente tale obbligo sussiste per i municipi fino a 5.000 abitanti, ovvero fino a 3.000 se appartenenti o appartenuti a Comunità montane. Le forme associative possibili sono l'Unione di Comuni e la Convenzione tra Comuni.

Per ottenere un calcolo del fabbisogno standard "a misura" di gestione associata, innanzitutto, la SOSE ha costruito dei questionari "consolidati" finalizzati ad una raccolta più razionale delle informazioni. Le note metodologiche espongono nel dettaglio le modalità seguite per aggregare i dati dei diversi municipi. Tale analisi ha coinvolto le Unioni e le Convenzioni, ma anche i Consorzi e le Comunità montane<sup>52</sup>.

Come sottolineato dalla Commissione parlamentare per l'attuazione del federalismo fiscale, tuttavia, la SOSE, nella nota relativa alle funzioni di polizia locale, non ha pubblicato i coefficienti di riparto con riferimento alla struttura o organismo associativo dal quale il servizio è erogato, ma ha indicato solamente i coefficienti dei singoli Comuni che ne fanno parte<sup>53</sup>. Il fabbisogno standard delle varie strutture si potrà ottenere sommando i coefficienti di riparto dei relativi enti, ma in questo modo non risultano immediatamente leggibili e confrontabili i dati relativi alla spesa storica e al fabbisogno standard dell'ente od organismo che effettivamente svolge quella funzione.

---

<sup>50</sup> Analisi prevista dall'art. 5, co. 1, lett. a), d.lgs. n. 216 del 2010.

<sup>51</sup> L'obbligo è stato introdotto dall'art. 14, commi 28-31 *quater* del d.l. n. 78 del 2010, in *G.U.* n. 125 del 31/05/2010, convertito con modificazioni nella legge n. 122 del 2010, in *G.U.* n. 176 del 30/07/2010. Nel corso dei due anni successivi sono state apportate diverse modifiche alla disciplina, in particolare si v. art. 20, co. 2 *quater*, d.l. n. 98 del 2011, in *G.U.* n. 155 del 6/07/2011 (convertito con modificazioni in l. n. 111 del 2011, in *G.U.* n. 164 del 16/07/2011); v. art. 16, d.l. n. 138 del 2011, in *G.U.* n. 188 del 13/08/2011 (convertito con modificazioni in l. n. 148 del 2011, in *G.U.* n. 216 del 16/09/2011); infine v. art. 19, d.l. n. 95 del 2012, in *G.U.* n. 156 del 6/07/2012 (convertito con modificazioni in l. n. 135 del 2012, in *G.U.* n. 189 del 14/08/2012). Per una compiuta analisi della normativa in materia v. ANTONINI L., VIGATO E., *La gestione associata di funzioni e servizi comunali. Manuale d'uso*, in <http://diritto.regione.veneto.it>, 12 febbraio 2013, pag. 4-12.

<sup>52</sup> Per completezza è necessario puntualizzare che la nota metodologica riferita alle funzioni di polizia locale riporta solamente il consolidato per l'Unione di Comuni (V. SOSE, *Nota metodologica. Determinazione dei fabbisogni standard per i Comuni. FC02U-Funzioni di polizia locale...cit.*, pag. 44-46), mentre la nota riferita alle funzioni generali di amministrazione, gestione e controllo analizza nel dettaglio anche il consolidato della Convenzione, della Comunità montana e del Consorzio (V. SOSE, *Nota metodologica. Determinazione dei fabbisogni standard per i Comuni. FC01A. Funzioni generali di amministrazione, di gestione e di controllo. Servizi di gestione delle entrate tributarie e servizi fiscali...cit.*, pag. 47-55).

<sup>53</sup> CAMERA DEI DEPUTATI, COMMISSIONE PARLAMENTARE PER L'ATTUAZIONE DEL FEDERALISMO FISCALE, *Parere...cit.*, pag. 3.

Alcuni dati significativi, in ogni caso, si riscontrano nella nota illustrativa, dove la SOSE ha riportato i coefficienti di riparto, relativi alle funzione di polizia locale, aggregati per modelli organizzativi:

<b>Modello organizzativo</b>	<b>Numerosità</b>	<b>Popolazione al 31/12/2009</b>	<b>Differenza % fra spesa storica e fabbisogno standard</b>
Comuni con gestione associata in Unione di Comuni	690	2.394.566	-6,2%
Comuni con gestione associata in Comunità montana	157	245.777	-26,6%
Comuni con gestione associata in Consorzio	136	704.207	-8,4%
Comuni con gestione associata in Convenzione tra Comuni	1.327	7.087.044	-4,2%
Comuni con gestione diretta	3.998	40.584.107	+1,1%

\* Fonte: elaborazione su dati SOSE (nella tabella non si tiene conto dei 394 Comuni che non svolgono la funzione di polizia locale).

I Comuni che svolgono in forma associata la funzione di polizia locale, dunque, spendono mediamente una cifra inferiore rispetto al loro fabbisogno standard, mentre i Comuni con gestione diretta si collocano mediamente al di sopra della soglia.

Si tenga conto che nel 2009, anno di riferimento per il calcolo dei primi fabbisogni standard, i Comuni che svolgevano tale funzione in forma associata erano il 34,6% di quelli appartenenti alle Regioni a statuto ordinario, di cui la maggior parte (circa duemila) nelle forme dell'Unione e della Convenzione<sup>54</sup>. Proprio quest'ultime forme associative risultano ora obbligatorie per i Comuni sotto i 5.000 abitanti, che rappresentano quasi il 70% del medesimo campione.

Alla luce dei dati prodotti dalle analisi sulle funzioni di polizia locale, pertanto, l'introduzione di tale obbligo potrebbe produrre effetti positivi in termini di differenza tra spesa storica e fabbisogno standard sulle future Unioni e Convenzioni.

Per quanto concerne le funzioni generali di amministrazione, gestione e controllo, invece, la SOSE non ha nemmeno riportato dei coefficienti di riparto della spesa storica e del fabbisogno standard suddivisi per modelli organizzativi, in quanto i Comuni che svolgono questa funzione in forma diretta sono quasi la totalità (circa il 98%). Tuttavia, come previsto dall'articolo 19, comma 1, lettera e) del decreto legge n. 95 del 2012<sup>55</sup>, così come convertito dalla legge n. 135 del 2012<sup>56</sup>, entro il 1° gennaio 2014 tutte le funzioni fondamentali dei Comuni coinvolti dovranno essere svolte in forma associata, comprese quelle collegate all'apparato burocratico, con la sola esclusione dei servizi di anagrafe e servizi elettorali<sup>57</sup>. E' necessario sottolineare, inoltre, che il medesimo articolo del decreto legge n. 95 del 2012 avrebbe previsto, per circa un terzo delle funzioni fondamentali, l'obbligo di gestione associata già a partire dal 1° gennaio 2013, pena una prima intimazione ad adempiere del prefetto cui potrebbe seguire l'esercizio del potere sostitutivo del Governo *ex* articolo 120 della Costituzione. Al momento in cui si scrive, tuttavia, non risultano avviati procedimenti di questo tipo.

Alla luce di quanto esposto, in ogni caso, il processo di determinazione dei fabbisogni standard dovrebbe proseguire tenendo conto dei nuovi obblighi, sui quali parte della dottrina ha espresso un certo apprezzamento in ordine al possibile miglioramento nell'erogazione dei servizi e nella razionalizzazione della spesa<sup>58</sup>, ancorché rimangano diverse difficoltà legate

---

<sup>54</sup> V. SOSE, *Nota metodologica. Determinazione dei fabbisogni standard per i Comuni. FC02U-Funzioni di polizia locale...cit.*, pag. 25.

<sup>55</sup> In G.U. n. 156 del 6/7/2012.

<sup>56</sup> In G.U. n. 173 del 14/08/2012.

<sup>57</sup> V. art. 19, co. 1, lett. b) d.l. n. 95 del 2012.

<sup>58</sup> V. ANTONINI L., *La sfida dei tempi: dal campanilismo alla gestione efficiente*, in <http://diritto.regione.veneto.it>, 12 febbraio 2013, pag. 1-3; JORIO E., *Le Unioni di Comuni: vantaggi e problematiche (anche derivanti dal riordino delle Province)*, in <http://diritto.regione.veneto.it>, 12 febbraio 2013, pag. 1-4.

alla scarsa esperienza di gestioni associate dei Comuni italiani<sup>59</sup>. E' auspicabile, pertanto, che la SOSE, nell'elaborazione delle prossime note metodologiche, renda noti i coefficienti di riparto relativi alla spesa storica e ai fabbisogni standard dei singoli organismi associativi e non solo dei Comuni che ne fanno parte, così da consentire una maggiore leggibilità dei dati di spesa dei soggetti istituzionali che effettivamente saranno tenuti a svolgere le singole attribuzioni.

## **2. Criticità legate alla definizione delle funzioni fondamentali**

Il sistema sinora descritto fa riferimento alle funzioni fondamentali provvisoriamente individuate dall'articolo 3, comma 1 del decreto legislativo n. 216 del 2010, il quale riprendeva l'elenco già predisposto dall'articolo 21, comma 3 della legge delega n. 42 del 2009.

L'articolo 19, comma 1, lettera a) del decreto legge n. 95 del 2012, così come convertito dalla legge n. 135 del 2012 e in parte modificato dalla legge n. 228 del 2012<sup>60</sup> (legge di stabilità per il 2013), ha ridefinito tale elenco per quanto riguarda le funzioni fondamentali comunali, che ad oggi risultano le seguenti:

- a) organizzazione generale dell'amministrazione, gestione finanziaria e contabile e controllo;
- b) organizzazione dei servizi pubblici di interesse generale di ambito comunale, ivi compresi i servizi di trasporto pubblico comunale;
- c) catasto, ad eccezione delle funzioni mantenute allo Stato dalla normativa vigente;
- d) pianificazione urbanistica ed edilizia di ambito comunale nonché la pianificazione territoriale di livello sovracomunale;
- e) attività, in ambito comunale, di pianificazione di protezione civile e di coordinamento dei primi soccorsi;
- f) organizzazione e gestione dei servizi di raccolta, avvio e smaltimento e recupero dei rifiuti urbani e riscossione dei relativi tributi;

---

<sup>59</sup> V. DI BELLA A., *La gestione associata dei servizi nei piccoli comuni dopo la "spending review"*, in *Azienditalia*, n. 10/2012, pag. 689 e ss.; GIULIANELLI N., *Le gestioni associate alla luce del d.l. n. 95/2012. Il ruolo della progettazione organizzativa*, in *Azienditalia*, n. 11/2012, pag. 763 e ss. Sul punto si segnalano anche alcuni recenti interventi sulla stampa specialistica, i quali sottolineano alcune criticità del processo di associazione di alcune funzioni: v. MONEA P., MORDENTI M., *Unioni a competenza ampia*, in *Il Sole 24 Ore*, 28 gennaio 2013, pag. 30; BARBERO M., *Convenzioni, grana personale*, in *ItaliaOggi*, 22 febbraio 2013, pag. 34.

<sup>60</sup> In G.U. n. 302 del 29/12/2012.

- g) progettazione e gestione del sistema locale dei servizi sociali ed erogazione delle relative prestazioni ai cittadini, secondo quanto previsto dall'articolo 118, quarto comma della Costituzione;
- h) edilizia scolastica per la parte non attribuita alla competenza delle Province, organizzazione e gestione dei servizi scolastici;
- i) polizia municipale e polizia amministrativa locale;
- l) tenuta dei registri di stato civile e di popolazione e compiti in materia di servizi anagrafici nonché in materia di servizi elettorali, nell'esercizio delle funzioni di competenza statale;
- l bis) servizi in materia di statistica (lettera aggiunta dalla legge di stabilità per il 2013),

Si è passati, dunque, a dieci funzioni fondamentali, non senza criticità per il processo di determinazione dei fabbisogni standard, avviato sulla base delle sei funzioni originarie.

La Commissione parlamentare per l'attuazione del federalismo fiscale, in ogni caso, nel parere sullo schema di d.p.c.m. relativo alle prime note metodologiche, ha raccomandato che “la diversa individuazione delle funzioni fondamentali dei Comuni effettuata dall'articolo 19 del decreto legge n. 95 (...) non comportasse ostacoli, ritardi o addirittura interruzioni rispetto alle attività in corso di svolgimento per la determinazione dei costi e fabbisogni standard”<sup>61</sup>. A ben vedere, in effetti, il nuovo elenco non ha completamente ridefinito le prime funzioni, ma ne ha dettagliato ulteriormente il contenuto aggiungendone poi di nuove (ad esempio la pianificazione per la protezione civile e la gestione dei rifiuti). Nel caso della lettera l), inoltre, rientrano ora in una funzione a sé stante alcuni servizi (stato civile, anagrafe, servizi elettorali) che nella definizione provvisoria rientravano tra le funzioni generali di amministrazione, e di queste funzioni, come precedentemente analizzato, sono già stati elaborati i fabbisogni standard. Le criticità sarebbero date dal fatto che i certificati di conto consuntivo dei Comuni, ovvero la base per il nuovo calcolo, non sono ancora adeguati alla nuova elencazione. A ciò si aggiunga che i questionari SOSE sono stati impostati con le funzioni indicate nel decreto legislativo n. 216 del 2010.

Parte della dottrina aveva già puntualmente notato questo tipo di problematiche poco dopo l'emanazione del decreto legge n. 95 del 2012, evidenziando “un serio problema di costanza legislativa che, stante il principio generale che la nuova legge abroga quella previgente,

---

<sup>61</sup> CAMERA DEI DEPUTATI, COMMISSIONE PARLAMENTARE PER L'ATTUAZIONE DEL FEDERALISMO FISCALE, *Parere...cit.*, pag. 56.

[avrebbe comportato] l'inutilità dell'impegnativo lavoro svolto e completato dalla SOSE e dall'IFEL, a mente degli art. 4 e 5 del decreto legislativo n. 216/2010"<sup>62</sup>.

Per evitare una simile conseguenza si è reso necessario un nuovo intervento del legislatore, a dimostrazione del fatto che il processo di convergenza agli standard non sembra voler essere abbandonato. Proprio poco prima dell'approvazione delle seconde note metodologiche SOSE, con la legge n. 213 del 2012<sup>63</sup> di conversione del decreto legge n. 174 del 2012<sup>64</sup> (c.d. "salva enti locali") è stato introdotto il comma 1 *bis* dell'articolo 3 del decreto legislativo n. 216 del 2010<sup>65</sup>, il quale recita: "in ogni caso, ai fini della determinazione dei fabbisogni standard di cui al presente decreto, le modifiche dell'elenco delle funzioni fondamentali sono prese in considerazione dal primo anno successivo all'adeguamento dei certificati di conto consuntivo alle suddette nuove elencazioni, tenuto conto anche degli esiti dell'armonizzazione degli schemi di bilancio di cui al decreto legislativo 23 giugno 2011, n. 118".

I lavori di determinazione dei fabbisogni standard, pertanto, sono proseguiti e dovranno proseguire sulla base dell'impostazione fornita dal decreto legislativo n. 216 del 2010 finché i dati contabili dei Comuni non si saranno adeguati alla nuova classificazione delle funzioni fondamentali<sup>66</sup>. Per tale adeguamento, peraltro, non è stato fissato alcun termine temporale, anche se dalla lettera del nuovo comma 1 *bis* dell'articolo 3 del decreto legislativo n. 216 del 2010 sembra desumersi la volontà di attendere la conclusione del periodo di sperimentazione dell'armonizzazione contabile, prevista per l'inizio del 2014<sup>67</sup>. In ogni caso le funzioni stabilite dal decreto legislativo 216 sono tutte ricomprese nel nuovo elenco stilato dal decreto legge n. 95 del 2012, con la conseguenza che il lavoro che la SOSE è tenuta a completare potrà rappresentare la base per adeguare, successivamente, il calcolo alle nuove attribuzioni.

Per quanto concerne le Province, invece, il quadro normativo legato alle funzioni fondamentali risulta più complesso e caratterizzato da maggiori margini di incertezza, condizionato inevitabilmente dal tentativo di riordino, territoriale e istituzionale, attualmente sospeso<sup>68</sup>.

---

<sup>62</sup> JORIO E., *Le Unioni dei Comuni e la (in)compatibilità con le risorse del federalismo fiscale*, in *Astrid-online*, 25 ottobre 2012, pag. 12.

<sup>63</sup> In *G.U.* n. 286 del 7/12/2012.

<sup>64</sup> In *G.U.* n. 237 del 10/10/2012.

<sup>65</sup> Disposizione introdotta dall'articolo 3, co. 7 *bis* del decreto legge n. 174 del 2012 così come convertito dalla legge n. 213 del 2012.

<sup>66</sup> CAMERA DEI DEPUTATI, COMMISSIONE PARLAMENTARE PER L'ATTUAZIONE DEL FEDERALISMO FISCALE, *Parere...cit.*, pag. 57.

<sup>67</sup> V. art. 36 e 38, co. 1, d.lgs. n. 118 del 2011, in *G.U.* n. 172 del 26/07/2011.

<sup>68</sup> Per il dibattito dottrinale sulle vicende legate a questa discussa riforma v. PIZZETTI F., *Le nuove Province e le nuove forme di articolazione della democrazia locale*, in *Astrid-online*, 3 agosto 2012; FABBRIZZI F., *Riordino*

L'articolo 23, comma 14, del decreto legge n. 201 del 2011<sup>69</sup> aveva inizialmente disposto una drastica diminuzione delle funzioni provinciali, le quali avrebbero dovuto limitarsi ad un generico e non ben specificato coordinamento delle attività comunali. Secondo il comma 18 del medesimo articolo, poi, lo Stato e le Regioni, secondo le rispettive competenze legislative, avrebbero dovuto trasferire ai Comuni le funzioni precedentemente svolte dalle Province entro il 31 dicembre 2012, salvo acquisizione in capo alle Regioni in applicazione del principio di sussidiarietà.

Il decreto legge n. 95 del 2012, all'articolo 17, commi 6 e 10, aveva successivamente aumentato il numero di funzioni provinciali, prevedendo che, al termine della procedura di riordino, queste fossero: a) le funzioni di coordinamento previste dall'articolo 23, comma 14, del decreto legge n. 201 del 2011; b) pianificazione territoriale provinciale di coordinamento nonché tutela e valorizzazione dell'ambiente, per gli aspetti di competenza; c) pianificazione dei servizi di trasporto in ambito provinciale, autorizzazione e controllo in materia di trasporto privato, nonché costruzione, classificazione e gestione delle strade provinciali e regolazione della circolazione stradale ad esse inerente; d) programmazione provinciale della rete scolastica e gestione dell'edilizia scolastica relativa alle scuole secondarie di secondo grado<sup>70</sup>.

Il decreto legge che disponeva il definitivo riordino territoriale e che avrebbe sbloccato l'applicazione delle nuove funzioni, il n. 188 del 2012<sup>71</sup>, tuttavia, non è stato convertito.

Per evitare una situazione di impasse, il legislatore, con l'articolo 1 comma 115 della legge n. 228 del 2012, ha così sospeso l'intera procedura spostando i termini per il trasferimento delle funzioni provinciali dal 31 dicembre 2012 al 31 dicembre 2013. In attesa di un'eventuale ripresa del processo di riordino, tuttavia, il medesimo comma della legge di stabilità ha anche modificato l'articolo 17 comma 10, del decreto legge n. 95 del 2012, stabilendo che le nuove funzioni fondamentali sono da considerarsi tali non più "all'esito della procedura di riordino" bensì "in attesa del riordino, in via transitoria".

Finché le funzioni provinciali escluse dall'elenco non saranno trasferite ai Comuni o trattenute dalle Regioni, in ogni caso, continueranno inevitabilmente ad essere svolte dalle stesse Province. Lo Stato era tenuto ad individuare le funzioni da trasferire ai Comuni nelle materie di propria competenza tramite emanazione di un d.p.c.m. già entro il 5 settembre

---

*delle Province: ultimo atto (forse)*, in <http://www.federalismi.it>, 7 novembre 2012; DE MARTIN G.C., *Le Province: quale senso e quali prospettive*, in *Astrid-online*, 9 marzo 2012.

<sup>69</sup> In G.U. n. 284 del 6/12/2011.

<sup>70</sup> V. OLIVIERI L., *Se le Regioni inglobano le Province*, in <http://www.lavoce.info>, 13 luglio 2012.

<sup>71</sup> In G.U. n. 259 del 06/11/2012.

2012<sup>72</sup>. Tale termine non è stato rispettato e non risulta, del resto, che le Regioni abbiano compiuto questa operazione per le materie rientranti nelle loro attribuzioni legislative.

Il processo di determinazione dei fabbisogni standard provinciali, dunque, per effetto del comma 1 *bis* dell'articolo 3 del decreto legislativo n. 216 del 2010, dovrà proseguire tenendo conto delle funzioni originariamente individuate finché le Province non avranno adeguato i dati contabili al nuovo elenco, adeguamento a sua volta subordinato al trasferimento di funzioni ai Comuni non ancora avviato.

Se il processo di riorganizzazione territoriale fosse ripreso, inoltre, i dati raccolti da SOSE relativi alle numerosissime variabili di contesto andrebbero completamente rivisti con riferimento a tutte le funzioni, fermo restando l'eventuale inutilità della determinazione relativa alle funzioni legate al mondo del lavoro in caso di trasferimento di queste ai Comuni o alle Regioni.

Quanto descritto sinora è avvenuto nelle more dell'approvazione di un disegno di legge che sarebbe adibito ad una compiuta definizione delle attribuzioni degli enti locali, la c.d. "Carta delle autonomie"<sup>73</sup>, ma che risulta oramai insabbiato dagli innumerevoli passaggi compiuti all'interno delle Commissioni parlamentari. Parte della dottrina, del resto, ritiene questa inadempienza particolarmente grave anche in relazione al processo di razionalizzazione della spesa pubblica, che richiederebbe una maggiore precisione nello stabilire "chi fa che cosa"<sup>74</sup>.

La c.d. "relazione Giarda" dell'aprile 2012, inoltre, in tema di *spending review*, ha posto l'accento sull'irragionevolezza della fissazione di funzioni fondamentali identiche per ciascuna categoria di ente locale, nonostante le profonde diversità dimensionali che caratterizzano il nostro territorio, nel quale i Comuni vanno da circa 40 a 4.000.000 di abitanti e le Province da circa 90.000 a 4.500.000<sup>75</sup>. Ne consegue che il processo di determinazione dei fabbisogni standard, oltre a risentire delle sovrapposizioni legislative descritte in tema di definizione delle funzioni fondamentali, pur potendo tener conto di numerosissime variabili legate alle differenze territoriali, è attualmente vincolato ad applicarle alle medesime funzioni per ciascun Comune e per ciascuna Provincia.

---

<sup>72</sup> V. articolo 17, comma 7, d.l. n. 95 del 2012.

<sup>73</sup> A.S. n. 2259, consultabile, assieme ai relativi verbali delle sedute delle Commissioni parlamentari competenti, in *Astrid-online*.

<sup>74</sup> V. ANTONINI L., *Federalismo all'italiana...cit.*, pag. 204; MERLONI F., *Semplificare il governo locale? Partiamo dalle funzioni*, in *Astrid-online*, 6 febbraio 2013, pag. 16; quest'ultimo pone anche l'accento su una certa genericità delle funzioni determinate, ancorché provvisoriamente, dal d.lgs. n. 216 del 2010.

<sup>75</sup> V. GIARDA P., *Elementi per una revisione della spesa pubblica*, relazione al consiglio dei ministri n. 26 del 30 aprile 2012 (versione dell'8 maggio 2012), consultabile in <http://www.governo.it>, pag. 9.

### 3. Una prima applicazione (frettolosa) dei fabbisogni standard nella c.d. spending review

A fianco del processo descritto sinora di determinazione dei fabbisogni standard, attuativo della riforma del federalismo fiscale, si è inserita nel 2012 quella complessa operazione di razionalizzazione della spesa pubblica definita *spending review*, all'interno della quale anche gli stessi fabbisogni standard hanno trovato spazio ma con alcune criticità di non poco conto.

Autorevole dottrina, riscontrando una certa centralizzazione dei poteri nel processo di revisione della spesa, ha affermato che “i maggiori responsabili dell’operazione di consolidamento della finanza pubblica nell’ambito del governo Monti non [hanno] (...) colto la strutturale coerenza/interrelazione fra *spending review* e delega sul federalismo fiscale”<sup>76</sup>. Tale considerazione risulta in parte applicabile anche all’utilizzo che è stato fatto dei fabbisogni standard.

Il decreto legge n. 95 del 2012, innanzitutto, aveva disposto una forte riduzione dei fondi sperimentali di riequilibrio comunali e provinciali, che rappresentavano i trasferimenti diretti dal bilancio statale originariamente previsti dalla riforma del federalismo fiscale e che si sarebbero dovuti esaurire con la creazione di nuovi fondi perequativi<sup>77</sup>. Di seguito i tagli previsti dai commi 6 e 7 dell’articolo 16 del decreto legge n. 95 del 2012 (successivamente aggiornati dall’articolo 1, comma 119 della legge di stabilità per il 2013):

Anni	Comuni	Province
2012	-500 milioni	-500 milioni
2013	-2.250 milioni	-1.200 milioni
2014	-2.500 milioni	-1.200 milioni
2015 in poi	-2.600 milioni	-1.250 milioni

All’interno dell’operazione di riduzione delle risorse degli enti locali, già nella citata relazione Giarda<sup>78</sup> si poneva l’accento sulla necessità di applicare sistemi più flessibili dei c.d. “tagli lineari” ai trasferimenti dal bilancio statale, che hanno rappresentato la pratica consuetamente

<sup>76</sup> BASSANINI F., *Regioni: riforma della riforma o ritorno al passato?*, in *Astrid-online*, 8 ottobre 2012, pag. 10. L’autore auspica una riforma della riforma federale, ravvisando la necessità di una vigorosa e rigorosa ripresa del processo di attuazione della l. n. 42 del 2009 per costruire un federalismo “ben temperato”; sui recenti processi di accentramento a discapito dell’autonomia locale v. anche VANDELLI L., *L’autonomia locale di fronte ai processi di razionalizzazione*, in <http://www.federalismi.it>, 27 febbraio 2013, pag. 3-6.

<sup>77</sup> Il fondo sperimentale di riequilibrio comunale è stato introdotto dall’articolo 2, comma 3, del decreto legislativo n. 23 del 2011, mentre quello provinciale dall’articolo 21 del decreto legislativo n. 68 del 2011 (in *G.U.* n. 109 del 12/05/2011).

<sup>78</sup> V. GIARDA P., *Elementi...cit.*, pag. 22.

utilizzata per ottenere risparmi di spesa, ancorché fortemente distorsiva<sup>79</sup>. Anche una recente pronuncia della Corte Costituzionale ha tentato di porre un freno all'“opzione governativa di procedere *sic et simpliciter* (...) a razionalizzare sistematicamente la spesa pubblica attraverso un mero provvedimento di revisione della stessa”<sup>80</sup>. La sentenza n. 193 del 2012, infatti, ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dei commi 4 e 5 dell'articolo 20 del decreto legge n. 98 del 2011<sup>81</sup>, nella parte in cui venivano estese anche agli anni successivi al 2014 le restrizioni derivanti dal Patto di stabilità interno già previste per gli anni 2011-2013 dall'articolo 14, comma 1, del decreto legge n. 78 del 2010<sup>82</sup>, convertito con modificazioni nella legge n. 122 del 2010<sup>83</sup>.

La legge n. 135 del 2012 di conversione del decreto legge n. 95 del 2012, pertanto, nel tentativo di recepire queste indicazioni, ha introdotto alcuni criteri, tra cui le metodologie di determinazione dei fabbisogni standard, delle quali tener conto nell'imputazione a ciascun ente delle riduzioni previste, affinché la decurtazione fosse meno indiscriminata. Il compito di definire tali criteri è stato affidato alla Conferenza Stato-Città e autonomie locali, la cui deliberazione sarebbe stata successivamente recepita con decreto del ministero dell'interno. In caso di mancata pronuncia entro i termini da parte della Conferenza è stata prevista una misura sanzionatoria di non poco conto. Il decreto del ministero dell'interno, infatti, avrebbe dovuto essere adottato in ogni caso ripartendo la riduzione in modo lineare in proporzione alle spese sostenute per consumi intermedi così come rilevate dal SIOPE nel 2011.

Per quanto riguarda le decurtazioni imposte ai Comuni nel 2012, il termine per la deliberazione della Conferenza, inizialmente fissato per 30 settembre 2012 e successivamente prorogato al 15 ottobre dall'articolo 8, comma 2, del decreto legge n. 174 del 2012<sup>84</sup> convertito in legge n. 213 del 2012<sup>85</sup>, è stato rispettato almeno con riferimento ai Comuni. Il medesimo decreto legge, inoltre, con l'articolo 8, comma 3, ha introdotto il comma 6 *bis* all'articolo 16 del decreto legge n. 95 del 2012, attraverso il quale è stata apportata una sensibile modifica alla riduzione di spesa per i Comuni soggetti al Patto di stabilità, per i quali

---

<sup>79</sup> Per alcune critiche generali al sistema dei c.d. “tagli lineari” si vedano ANTONINI L., *Federalismo all'italiana...cit.*, pag. 48-49; BURATTI C., *Editoriale*, in *Federalismo fiscale*, n. 1/2011, pag. 4-5; HIDA L., MARCANTONI M., *Spending review*, Donzelli Editore, Roma, 2012, pag. 77.

<sup>80</sup> JORIO E., *La Consulta “raccomanda” l'applicazione del federalismo fiscale e “invita” alle riforme strutturali (nota a margine della sentenza della Corte Costituzionale n. 193/2012)*, in <http://www.federalismi.it>, 8 agosto 2012, pag. 3. Per un ulteriore commento alla pronuncia v. ANTONINI L., *Federalismo all'italiana...cit.*, pag. 50-51.

<sup>81</sup> In *G.U.* n. 155 del 6/07/2012.

<sup>82</sup> In *G.U.* n. 125 del 31/05/2010.

<sup>83</sup> In *G.U.* n. 176 del 30/07/2010.

<sup>84</sup> In *G.U.* n. 237 del 10/10/2012.

<sup>85</sup> In *G.U.* n. 286 del 7/12/2012.

gli importi previsti per l'anno 2012 non si sono tradotti in generali diminuzioni di risorse ma in somme necessariamente destinate alla riduzione dello *stock* di debito accumulato.

Le criticità di questa articolata operazione sono legate all'utilizzo di una versione dei fabbisogni standard per i Comuni, elaborata da IFEL e ANCI e approvata dalla Conferenza Stato-Città, che si discosta sensibilmente da quella elaborata dalla SOSE e approvata dalla COPAFF, ancorché siano stati utilizzati i dati rilevati proprio con i questionari SOSE<sup>86</sup>. La stessa relazione di IFEL/ANCI ha sottolineato questo aspetto, affermando che “le stime (...), pur coerenti con l'impianto metodologico sviluppato con SOSE nella definizione dei fabbisogni standard, non sono le medesime che verranno utilizzate secondo il disposto del d.lgs. n. 216/2010. Il ricorso a stime autonome è stato determinato dalla necessità di disporre per tempo di analisi in grado di orientare la *spending review* e con l'obiettivo di non sovrapporre le due attività, che hanno finalità ben diverse”.

Nei tempi strettissimi dettati dal decreto legge n. 95, pertanto, è stato utilizzato un criterio gioco forza meno sofisticato. Innanzitutto l'azione di risparmio si è limitata solamente ai consumi intermedi (ad esempio: carburanti, materiale informatico, utenze, manutenzioni, ecc...<sup>87</sup>). Successivamente è stato individuato un campione di Comuni sui quali calcolare dei valori di *benchmark*, tenuto conto degli enti dove si riscontrano le migliori condizioni di efficienza nell'erogazione dei servizi legati alle funzioni di polizia locale, anagrafe e ufficio tecnico, per i quali erano già disponibili le analisi di SOSE. Sono stati presi come riferimento quei Comuni i cui fabbisogni standard nelle due funzioni citate risultano sempre superiori alla spesa storica. Su questi Comuni sono stati calcolati gli indicatori di costo utili per la costruzione del *benchmark* al quale parametrare l'entità del risparmio complessivo di 500 milioni.

Uno dei limiti di tale sistema è dato dal fatto che i sacrifici sono stati ripartiti utilizzando come criterio l'efficienza nello svolgimento di due sole funzioni, ma la decurtazione ha inciso su tutti i consumi intermedi e, di conseguenza, ha coinvolto tutte le funzioni che i Comuni sono tenuti a svolgere.

Dal confronto tra i valori assoluti della ripartizione effettuata da IFEL/ANCI, del resto, si riscontrano anche alcune incongruenze rispetto ai dati forniti dalle note metodologiche SOSE.

Di seguito si riportano gli obiettivi di risparmio relativi ai Comuni dei quali è stata illustrata in

---

<sup>86</sup> V. Allegato all'Accordo Conferenza Stato-Città e autonomie locali dell'11 ottobre 2012, consultabile in <http://www.conferenzastatocitta.it>. I criteri stabiliti da IFEL/ANCI e approvati dalla Conferenza sono stati adottati con decreto del ministero dell'interno del 25 ottobre 2012, in *G.U.* n. 259 del 6/11/2012, modificato dal decreto del ministero dell'interno del 31 gennaio 2013, in *G.U.* n. 44 del 21 febbraio 2013.

<sup>87</sup> L'elenco completo dei consumi intermedi secondo le voci di spesa SIOPE è riportato nell'allegato all'Accordo Conferenza Stato-Città...cit., pag. 2.

precedenza la differenza tra spesa storica e fabbisogno standard nelle funzioni generali di amministrazione:

<b>Comune</b>	<b>Popolazione al 2010 (ISTAT)</b>	<b>Differenza % fra spesa storica e fabbisogno standard (funzioni generali amministrazione)</b>	<b>Determinazione importo per estinzione debito per 2012</b>
Napoli	959.574	+34,4	8.190.956,31
Potenza	68.297	+26,5	632.587,94
Ancona	102.997	+20,7	436.120,57
Perugia	168.169	+15,2	1.030.626,82
Firenze	371.282	+13,9	6.718.220,22
Venezia	270.884	+7,5	3.799.671,24
Roma	2.761.477	+7,1	43.121.010,77
Bologna	380.181	+3,8	3.598.687,10
Catanzaro	93.124	+3,2	1.196.099,45
Milano	1.324.110	-5,6	19.859.868,66
Genova	607.906	-8,0	4.626.906,64
Campobasso	50.916	-10,3	484.324,29
L'Aquila	72.511	-15,6	398.544,55
Torino	907.563	-58,5	8.392.818,96
Bari	320.475	-67,0	3.996.060,21

\* Elaborazione su dati COPAFF e IFEL/ANCI.

Limitando l'analisi a tre grandi Comuni dalle dimensioni analoghe si possono notare le seguenti criticità: al Comune di Napoli è stato chiesto un sacrificio di circa 8 milioni, a fronte di un superamento della spesa storica rispetto al fabbisogno standard per l'apparato burocratico pari al 35%; il Comune di Milano ha dovuto raggiungere un obiettivo di risparmio di quasi 19 milioni pur spendendo per le funzioni di amministrazione generale il 5,6% in meno del fabbisogno standard; infine Torino, con quasi gli stessi abitanti di Napoli ed un livello di spesa per l'apparato burocratico che si colloca al di sotto del costo ottimo di ben

58,5 punti percentuali, ha dovuto destinare all'estinzione del debito la medesima cifra del comune partenopeo.

Per quanto concerne il 2013, invece, l'accordo della Conferenza Stato-Città e autonomie locale sulla ripartizione delle riduzioni ai Comuni sarebbe dovuto giungere entro il 31 gennaio 2013 ma il termine non è stato rispettato, aprendo la prospettiva dei tagli lineari ai consumi intermedi<sup>88</sup>. Come sottolineato dal rapporto CNA del gennaio 2013, inoltre, le decurtazioni si dovranno basare sui flussi di cassa così come rilevati dal sistema SIOPE, potendo avvantaggiare chi effettua meno pagamenti a causa dei ritardi nelle liquidazioni e non, invece, in seguito ad effettivi contenimenti dei costi<sup>89</sup>. Il decreto del ministero dell'interno relativo alla ripartizione delle decurtazioni per il 2013, tuttavia, non è ancora stato emanato. Il termine di adozione, ancorché ordinatorio, era fissato nei quindici giorni successivi alla scadenza del tempo utile per la deliberazione della Conferenza<sup>90</sup>. Tale mancato adempimento contribuisce ad aumentare l'incertezza riguardante la precisa quantificazione delle risorse a disposizione dei Comuni, i cui bilanci di previsione dovranno essere approvati entro il 30 giugno 2013 (termine prorogato dal comma 381 dell'unico articolo della legge n. 228 del 2012). A ciò si aggiunga che la decurtazione dovrà anche tener conto del recente decreto legge n. 35 dell'8 aprile 2013<sup>91</sup> sui pagamenti dei debiti scaduti della Pubblica Amministrazione, il quale opera una significativa rimodulazione del Patto di stabilità.

Un'analisi a sé stante va poi compiuta in merito alle Province. Nel 2012 il termine per l'adozione dei criteri con i quali ripartire le decurtazioni è trascorso invano e il taglio è avvenuto sui consumi intermedi secondo le rilevazioni SIOPE<sup>92</sup>. Il decreto ministeriale che ha disposto il riparto, tuttavia, è stato oggetto di numerosi ricorsi ai Tribunali amministrativi regionali, dinnanzi ai quali le Province ricorrenti lamentano l'iniquità delle decurtazioni imposte in modo lineare non tenendo conto delle maggiori attività svolte da alcune di esse rispetto ad altre (si pensi, ad esempio, alle eventuali funzioni delegate dalle Regioni)<sup>93</sup>. Qualora i giudici amministrativi dessero ragione alle Province, le decurtazioni andrebbero ridefinite, dal momento che il loro ammontare complessivo è stabilito da una norma di legge. Per evitare ricorsi anche sui futuri decreti ministeriali di ripartizione delle decurtazioni per il

---

<sup>88</sup> V. TOVATI G., *Tagli automatici ai Comuni*, in *Il Sole 24 Ore*, 2 febbraio 2013, pag. 20.

<sup>89</sup> V. CNA – EMILIA ROMAGNA, VENETO, LOMBARDIA, *Per tornare a crescere mettiamo al centro la piccola impresa del territorio motore economico del Paese – Osservatorio federalismo e impresa, Rapporto 2012*, in <http://www.cnaemiliaromagna.it>, 31 gennaio 2013, pag. 35.

<sup>90</sup> V. art. 16, comma 8, decreto legge n. 95 del 2012.

<sup>91</sup> In *G.U.* n. 82 dell'8/04/2013.

<sup>92</sup> V. Decreto del ministero dell'interno del 25 ottobre 2012, in *G.U.* n. 259 del 6/11/2012.

<sup>93</sup> Per una breve panoramica v. TROVATI G., *Tagli da spending review: doppio stop dai Tar*, in *Il Sole 24 Ore*, 7 febbraio 2013, pag. 18.

2013 (che ammontano a più del doppio di quelle previste per il 2012), il legislatore d'urgenza, con l'articolo 10, comma 1, del decreto legge n. 35 del 2013 (c.d. "salva imprese"), ha introdotto direttamente nella fonte di rango primario la ripartizione del taglio al fondo sperimentale di riequilibrio per il 2013. Al decreto legge n. 95 del 2012, infatti, è stato aggiunto l'allegato 3 *bis* contenente la suddivisione delle decurtazioni Provincia per Provincia<sup>94</sup>.

Ulteriori profili problematici sollevati dalla revisione della spesa negli enti locali, infine, si riscontrano nelle disposizioni finalizzate alla riduzione delle dotazioni organiche contenute nell'articolo 16, comma 8, del decreto legge n. 95 del 2012. Le principali ragioni della previsione sono state ricondotte alla "scarsa corrispondenza tra i documenti di dotazione organica e il reale fabbisogno delle amministrazioni"<sup>95</sup>. La norma rimanda ad un decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri la fissazione dei parametri di virtuosità per la determinazione delle dotazioni organiche, prevedendo dei criteri generali cui il futuro d.p.c.m. dovrà uniformarsi tenendo prioritariamente conto del rapporto tra dipendenti e popolazione residente. A tale scopo dovrebbe essere determinata la media nazionale del personale in servizio presso gli enti; qualora questi si collochino ad un livello superiore al 20% rispetto alla media non potranno effettuare assunzioni a qualsiasi titolo, mentre se la soglia viene superata del 40% le dotazioni organiche dovranno subire una riduzione in misura non inferiore al 20% per il personale dirigenziale di livello generale e di livello non generale e del 10% della spesa complessiva relativa al numero dei posti in organico, per il personale non dirigenziale<sup>96</sup>. L'intervento appare di tipo *top down*, facendo riferimento ad un valore medio e non richiamando la procedura di determinazione dei fabbisogni standard. Il termine di approvazione del decreto, del resto, fissato per il 31 dicembre 2012, è trascorso invano, ancorché si tratti di un termine a carattere ordinatorio. La fonte di rango primario lascerebbe spazio all'utilizzo dei fabbisogni standard per la revisione degli organici, dal momento che questa dovrebbe avvenire tenendo conto "prioritariamente" e non esclusivamente del rapporto

---

<sup>94</sup> E' necessario sottolineare che il decreto legge in questione, al momento in cui si scrive, non è ancora stato convertito in legge.

<sup>95</sup> VERBARO F., *Amministrazioni virtuose grazie a interventi radicali*, in *Guida al pubblico impiego*, n. 10/2012, pag. 32. Sul punto si veda anche MARGHERI A., *Rimuovere le inefficienze senza penalizzare lo sviluppo*, in *Guida al pubblico impiego*, n. 7-8/2012, pag. 44-46, dove l'autore riporta alcune osservazioni in merito al rapporto del Cnel sulla *spending review*: "In Italia già nel passato, ricorda il Cnel, ci sono stati reiterati blocchi delle assunzioni che però non hanno portato effetti di rilievo, per il contestuale ricorso a lavoratori a tempo determinato che poi hanno posto a più riprese il tema della loro stabilizzazione. Il problema del pubblico impiego in Italia, osserva il Cnel, non è tanto l'elevato numero dei dipendenti pubblici quanto la loro distribuzione (...) tra i diversi livelli istituzionali".

<sup>96</sup> V. GRANDELLI T., ZAMBERLAN M., *La spending review non risparmia il personale degli enti territoriali*, in *Azienditalia*, n. 8-9/2012, pag. 385.

tra dipendenti e popolazione residente. Quantomeno con riferimento alle prime funzioni fondamentali analizzate dalla COPAFF e dalla SOSE, dunque, la revisione delle piante organiche potrebbe avvenire utilizzando come base informativa i dati ottenuti nella procedura di determinazione dei fabbisogni standardizzati. Limitare l'intervento al personale impiegato nei servizi connessi alle predette funzioni potrebbe evitare gli effetti contraddittori riscontrati dell'utilizzo di dati legati solamente ad alcune attribuzioni per una valutazione complessiva dell'efficienza dell'ente.

La *spending review* per gli enti locali, in conclusione, si è caratterizzata per i molteplici profili di criticità che ne rendono tuttora incerto l'esito finale. Per quanto concerne i Comuni è stato fatto un primo tentativo di applicazione della metodologia dei fabbisogni standard, che tuttavia non ha condotto ad un coerente sistema di contenimento della spesa corrente che possa valutare effettivamente il grado di virtuosità dimostrato da ciascun ente. Il processo di convergenza agli standard, pertanto, estrapolato dal contesto organico in cui è nato, non ha portato a risultati soddisfacenti<sup>97</sup>. E' auspicabile, dunque, che venga completata al più presto la determinazione dei fabbisogni standard per tutte le funzioni fondamentali così come impostata dalla COPAFF e dalla SOSE. In questo modo ad ogni singolo ente potrà essere assegnato un coefficiente di riparto delle risorse disponibili che rappresenti il fabbisogno finanziario dell'ente nel suo insieme, calcolato con dati il più possibile esaustivi, di cui tener conto in ogni operazione generale di riordino della spesa<sup>98</sup>.

#### **4. Un modello su cui pesano gravi lacune in materia di perequazione e di definizione dei livelli essenziali delle prestazioni**

Poco dopo l'approvazione da parte della COPAFF della seconda *tranche* di fabbisogni standard, Albero Zanardi, membro della stessa Commissione, sollevava alcune criticità relative alla finanza locale nel suo insieme, evidenziando la mancanza di una "regia complessiva" e di un "disegno coerente": "al di là di interventi più o meno improvvisati,

---

<sup>97</sup> Parte della dottrina, del resto, ritiene che la "lezione" dei fabbisogni standard indichi la giusta soluzione "in prospettiva" (così ZANARDI A., *La lezione dei fabbisogni standard*, in *Il Sole 24 Ore*, 9 luglio 2012, pag. 14). Sulla necessità di riforme strutturali della finanza locale si vedano anche ANTONINI L., *Federalismo all'italiana...cit.*, pag. 147; JORIO E., *La spending review, le riforme strutturali e le verità da far emergere*, in *Comuni d'Italia*, n. 3/2012, pag. 31-37; TESSARO T., *Parola d'ordine: controllo della spesa, anzi spending review. Ma...*, in *Comuni d'Italia*, n. 3/2012, pag. 3-8.

<sup>98</sup> Già Hinna e Marcantoni, in una pubblicazione del giugno 2012, quando il programma di *spending review* era appena stato avviato, scrivevano: "(...) il problema che spesso si deve affrontare in questa fase del processo è proprio la carenza di dati. Il livello di dettaglio di cui si necessita per una revisione della spesa non è quello che la contabilità di Stato può offrire. Con la contabilità si possono realizzare solo i tagli lineari, mentre per la *spending review* serve una precisione e una conoscenza molto più sottile e di dettaglio" (HINNA L., MARCANTONI M., *Spending review...cit.*, pag. 96-97).

manca ad esempio un sistema chiaro di perequazione dei Comuni che, secondo la riforma del federalismo fiscale, dovrebbe garantire il finanziamento integrale dei fabbisogni standard nelle funzioni fondamentali. Il paradosso è che tra poco avremo calcolato tutti i fabbisogni standard senza però sapere dove impiegarli<sup>99</sup>.

Il disegno originario della riforma del 2009 aveva gettato le basi per la definizione del sistema perequativo, volto ad integrare le principali fonti di entrata, degli enti locali, ovvero tributi propri derivati, compartecipazione al gettito di tributi erariali e addizionali a tali tributi<sup>100</sup>. Per le funzioni fondamentali il finanziamento doveva essere garantito sino alla soglia del fabbisogno standard, mentre per le funzioni non fondamentali la perequazione sarebbe dovuta avvenire secondo la capacità fiscale per abitante<sup>101</sup>. Tale scelta si fondava sulla considerazione che la compensazione delle capacità fiscali, che dovrebbe avvenire tra enti con risorse tributarie sopra la media ed enti sotto la media, tenderebbe a penalizzare i territori meno dotati in termini di basi imponibili<sup>102</sup>. Il sistema di perequazione agli standard per le funzioni fondamentali, invece, sarebbe risultato più coerente con i principi di eguaglianza e solidarietà<sup>103</sup>.

Una volta completata la determinazione dei fabbisogni standard, e quindi a regime definitivo, l'articolo 13 della legge n. 42 del 2009 aveva previsto l'istituzione nei bilanci regionali di due fondi perequativi, uno per i Comuni e uno per le Province, alimentati dallo Stato tramite la fiscalità generale. La legge delega, poi, stabiliva che il riparto sarebbe dovuto avvenire, per la spesa corrente nelle funzioni fondamentali, in base alla differenza tra il fabbisogno standard e il valore standardizzato del gettito di tributi ed entrate proprie (c.d. capacità fiscale standardizzata).

Nel frattempo, nelle more della determinazione dei fabbisogni standard, sono stati istituiti, a carattere provvisorio, i fondi sperimentali di riequilibrio comunali e provinciali. Il fondo comunale è stato alimentato da quote dei tributi immobiliari devoluti ai Comuni e da una compartecipazione all'IVA, mentre al fondo provinciale è stata assegnata una compartecipazione all'IRPEF. Di fatto i fondi sperimentali di riequilibrio sono stati gestiti in

---

<sup>99</sup> ZANARDI A., *La speranza di una spesa locale efficiente*, in *Il Sole 24 ore-Norme e tributi*, 27 dicembre 2012, pag. 17.

<sup>100</sup> V. art. 11 legge n. 42 del 2009.

<sup>101</sup> V. art. 11, comma 1, lett. b) e c), legge n. 42 del 2009.

<sup>102</sup> V. ANTONINI L., *Federalismo fiscale e Costituzione: una valutazione complessiva dell'attuazione della legge n. 42 del 2009*, in Atti del convegno di studi *Regionalismo fiscale tra autonomie locali e diritto dell'Unione Europea*, Taormina, 27-28 aprile 2012, consultabili in <http://www.ukmar.net>, pag. 18.

<sup>103</sup> *Idem*. Sui due diversi sistemi di perequazione v. LONGOBARDI E., *La riforma del sistema di perequazione delle risorse degli enti territoriali: lo stato dell'arte*, in Atti del convegno *Federalismo fiscale: evoluzione e prospettive*, Bari, 6 luglio 2012, consultabile in *Astrid-online*, 14 novembre 2012, pag. 3-7.

modo “verticale”, ovvero come trasferimenti da parte dello Stato ancorché con fonti di alimentazione predeterminate e derivanti dal gettito dei medesimi tributi e delle medesime compartecipazioni attribuite agli enti locali<sup>104</sup>. In assenza dei fabbisogni standard, inoltre, i fondi di riequilibrio sono stati ripartiti ancora sulla base della spesa storica.

Anche ultimando il processo di determinazione dei fabbisogni standardizzati, tuttavia, la mancata risoluzione di alcune criticità potrebbe depotenziare il loro utilizzo per la perequazione, che rappresenta lo scopo principale della loro introduzione.

Ad oggi, infatti, manca ancora una precisa determinazione delle capacità fiscali standard e, quindi, delle risorse proprie riferibili a ciascun ente. Tale calcolo, infatti, non è ancora stato eseguito, viste anche le difficoltà nell’attribuire ad un preciso territorio la quantità di gettito riscosso di alcuni tributi soggetti a compartecipazione, in particolare dell’IVA<sup>105</sup>. In questo modo non solo non è chiaro come potrà avvenire la perequazione per le funzioni non fondamentali, ma non potrà nemmeno essere fissata una delle due variabili del sistema perequativo pensato per le funzioni fondamentali, ovvero il valore standardizzato del gettito dei tributi ed entrate proprie ad applicazione generale da rapportare al fabbisogno standard<sup>106</sup>. Parte della dottrina ritiene, proprio per questo, che “il sistema perequativo a regime degli enti locali [ad oggi] semplicemente non esiste”<sup>107</sup>.

Emergono, pertanto, ulteriori perplessità relative al tentativo di utilizzare i fabbisogni standard per la ripartizione delle decurtazioni operate dalla c.d. *spending review*, essendo stato estrapolato un parametro che, tolto dalla relazione necessaria con la capacità fiscale, difficilmente può tradursi in un preciso indicatore per una razionale riallocazione delle risorse. Altre criticità riguardano poi la determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali (LEP). Per quanto concerne le funzioni attribuite agli enti locali, la legislazione in materia risulta piuttosto deficitaria, al punto che parte della dottrina li

---

<sup>104</sup> V. ZANARDI A., *Dalla determinazione dei fabbisogni standard al disegno del sistema perequativo dei Comuni*, in <http://www.econpubblica.unibocconi.it>, febbraio 2012, pag. 4

<sup>105</sup> Sulle contraddizioni relative al decreto sul fisco municipale, e in particolare sulla paradossale vicenda dell’introduzione della compartecipazione all’IVA nei comuni, v. ANTONINI L., *Federalismo all’italiana...cit.*, pag. 171.

<sup>106</sup> V. CAMERA DEI DEPUTATI, V COMMISSIONE (BILANCIO, TESORO E PROGRAMMAZIONE), *Verifica delle quantificazioni...cit.*, pag. 7, nonché COMMISSIONE PARLAMENTARE PER L’ATTUAZIONE DEL FEDERALISMO FISCALE, *Relazione semestrale di cui all’articolo 3, comma 5, della legge 5 maggio 2009, n. 42*, pag. 34, consultabile in *Astrid-online*, 6 febbraio 2013; CAMERA DEI DEPUTATI, COMMISSIONE PARLAMENTARE PER L’ATTUAZIONE DEL FEDERALISMO FISCALE, *Parere allo schema di decreto del Presidente del Consiglio dei ministri recante adozione della nota metodologica e del fabbisogno standard relativi, per i comuni, alle funzioni di polizia locale e, per le province, alle funzioni nel campo dello sviluppo economico – servizi del mercato del lavoro (atto n. 508)...cit.*, pag. 3.

<sup>107</sup> LONGOBARDI E., *La riforma del sistema di perequazione...cit.*, pag. 11.

ritiene completamente inesistenti a livello locale<sup>108</sup>. Manca, infatti, una disciplina organica che permetta di stabilire in che misura minima debbano essere erogati i servizi comunali e provinciali. La legislazione vigente, invero, delinea i contorni dei LEP in alcune materie che coinvolgono anche il livello locale, come l'istruzione e l'assistenza sociale<sup>109</sup>, ma in modo piuttosto sfuocato, senza definire con precisione i livelli di offerta che devono essere garantiti<sup>110</sup>.

Per favorire il (o forse per sopperire al mancato) processo di determinazione dei LEP, l'articolo 2, comma 1, del decreto legislativo n. 216 del 2010 avrebbe previsto la fissazione, da parte del Governo, di misure che stabiliscano degli obiettivi di servizio e di determinazione dei livelli quantitativi delle prestazioni da erogare. Come sottolineato dalla Commissione parlamentare per l'attuazione del federalismo fiscale<sup>111</sup>, tuttavia, di tale processo, che sarebbe anch'esso affidato alla SOSE, non è ancora disponibile alcun risultato.

Sembra trattarsi, pertanto, di un circolo vizioso, in cui la mancanza di precise scelte politiche del legislatore sui livelli essenziali delle prestazioni impedisce di configurare, oltre al fabbisogno standard, anche l'*output* standard rispetto al servizio effettivamente erogato.

---

<sup>108</sup> V. ANTONINI L., *Federalismo all'italiana...cit.*, pag. 201. Una compiuta definizione dei LEP si riscontra solamente nel settore sanitario (v. TUBERTINI C., *Il "sistema delle garanzie" dei livelli essenziali delle prestazioni: situazione attuale e prospettive, alla luce della legge delega sul federalismo fiscale*, in *Federalismo fiscale*, n. 1/2009, pag. 171). La giurisprudenza costituzionale, inoltre, è stata spesso impegnata nella ricostruzione del significato e dei possibili effetti della previsione costituzionale dei LEP. Nell'ambito lavoristico, ad esempio, rientra nei LEP l'attività di vigilanza sul lavoro (sent. C. Cost. n. 384 del 2005); nel settore dell'istruzione costituisce livello essenziale la fissazione del monte ore di insegnamento minimo (sent. C. Cost. n. 279 del 2005); nel settore dell'edilizia residenziale pubblica rientra tra i LEP l'offerta minima di alloggi e l'individuazione di criteri uniformi per l'assegnazione dell'alloggio stesso (sent. C. Cost. n. 94 del 2007). Sul punto v. PANZERA C., *I livelli essenziali delle prestazioni fra giurisprudenza costituzionale e giurisprudenza amministrativa*, in *Federalismo fiscale*, n. 2/2009, pag. 150-161, nonché DE IOANNA P., *Il Titolo V della Costituzione: livelli essenziali e perequazione. Note e sputi alla luce della recente giurisprudenza costituzionale*, in <http://www.giustizia-amministrativa.it>, novembre 2004. Si veda anche l'analisi della giurisprudenza in materia svolta da Trucco L., *Livelli essenziali delle prestazioni e sostenibilità finanziaria dei diritti sociali*, in <http://www.gruppodipisa.it>, 1 settembre 2012, pag. 11-18.

<sup>109</sup> V. legge n. 53 del 2003, in *G.U.* n. 77 del 2/04/2003, recante *Delega al governo per la definizione delle norme generali sull'istruzione e dei livelli essenziali delle prestazioni in materia di istruzione e formazione professionale*, nonché i decreti legislativi attuativi n. 54 del 2009, in *G.U.* n. 51 del 2/03/2004, e n. 226 del 2005, in *G.U.* n. 257 del 4/11/2005. Per l'assistenza sociale la norma di riferimento è la legge n. 328 del 2000, in *G.U.* n. 265 del 13/11/2006.

<sup>110</sup> V. BURATTI C., *Federalismo fiscale all'italiana: il ruolo chiave dei livelli essenziali delle prestazioni e dei costi standard*, in *Società italiana di economia pubblica, working paper n. 631*, dicembre 2009, pag. 9-15.

<sup>111</sup> V. COMMISSIONE PARLAMENTARE PER L'ATTUAZIONE DEL FEDERALISMO FISCALE, *Relazione semestrale di cui all'articolo 3, comma 5, della legge 5 maggio 2009, n. 42*, pag. 35, consultabile in *Astrid-online*, 6 febbraio 2013.

## 5. Possibili sviluppi futuri alla luce della revisione dell'IMU per il 2013

Con riferimento ai Comuni, il quadro della finanza locale è destinato a subire un ulteriore mutamento alla luce delle disposizioni contenute nella legge di stabilità per il 2013, n. 228 del 2012. E' stata, infatti, rimodulata la disciplina dell'IMU, originariamente prevista dal decreto legislativo n. 23 del 2011 sul fisco municipale e poi anticipatamente introdotta per il 2012 dall'articolo 13 del decreto legge n. 201 del 2011, con notevoli modifiche rispetto al disegno del federalismo fiscale e più di una criticità. Diversa parte della dottrina si è a lungo soffermata sui punti deboli dell'IMU c.d. sperimentale, con particolare riferimento alla destinazione di circa metà del suo gettito allo Stato<sup>112</sup>.

Per il 2013, invece, il legislatore ha optato per una scelta diversa di allocazione delle risorse, ai sensi del comma 380 dell'unico articolo della legge n. 228 del 2012. Il gettito dell'IMU riferito alle abitazioni residenziali, innanzitutto, è stato destinato interamente ai Comuni, unitamente alla soppressione della riserva di aliquota allo Stato, che però potrà godere dell'intero gettito sugli immobili produttivi. In secondo luogo è stato soppresso il fondo sperimentale di riequilibrio, sostituito dal fondo di solidarietà comunale, che dovrà essere alimentato proprio da una quota dell'IMU, da definire con decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri, su proposta del Ministro dell'economia e delle finanze, di concerto con il Ministro dell'interno, previo accordo in Conferenza Stato-Città e autonomie locali. Tale decreto dovrà essere emanato entro il 30 aprile 2013 per l'anno in corso, ed entro il 31 dicembre 2013 per l'anno 2014. In caso di mancato accordo in Conferenza il decreto dovrà comunque essere adottato nei 15 giorni successivi. Il medesimo provvedimento ministeriale dovrà indicare le modalità di riparto del nuovo fondo, tenendo conto di alcuni criteri, tra cui la dimensione territoriale e demografica, la dimensione del gettito IMU ad aliquota base di spettanza comunale nonché la determinazione dei fabbisogni standard.

Premesso che le decurtazioni operate dalla *spending review* non sono state riviste e che il nuovo fondo avrà all'incirca la stessa capienza del soppresso fondo sperimentale di riequilibrio (quasi 5 miliardi di euro per il 2013 e poco più di 4 per il 2014), si riscontrano alcuni aspetti di novità utili per delineare il futuro sistema di perequazione.

---

<sup>112</sup> V. ANTONINI L., *Federalismo all'italiana...cit.*, pag. 47; SALVINI L., *L'Imu nel quadro del sistema fiscale*, in *Rassegna tributaria*, n. 3/2012, pag. 696-700; CHIARELLO A., *Debutta l'Imu sperimentale e affiorano i primi dubbi*, in *Azienditalia-Finanza e tributi*, n. 2/2012, pag. 119 e ss.; NITTI N., *Il federalismo fiscale e le disposizioni dettate dalla "manovra monti"*, in *Nuova rassegna di legislazione, dottrina e giurisprudenza*, n. 2/2012, pag. 201-211; PROCOPIO M., *Interventi del Governo Monti sul contenimento della spesa pubblica e sul rilancio economico: alcuni spunti critici*, in *Diritto e pratica tributaria*, n. 1/2012, pag. 69-70; LOVECCHIO L., *L'applicazione dell'IMU tra novità e incertezze*, in *Corriere tributario*, n. 8/2012, pag. 578-583.

Unitamente alla creazione del fondo di solidarietà comunale, infatti, il comma 380, lett. h), dell'unico articolo della legge di stabilità per il 2013 ha sospeso l'applicazione di gran parte dell'articolo 2 del decreto legislativo n. 23 del 2011. In particolare, per il 2013 e il 2014, i comuni non potranno godere della compartecipazione all'IVA, ma la fonte preponderante di gettito sarà proprio l'IMU. In questo modo si possono gettare le basi per la costruzione di un sistema di perequazione piuttosto lineare, potendo calcolare la capacità fiscale locale facendo riferimento ad un unico tributo la cui base imponibile è chiaramente riferibile al territorio<sup>113</sup>. Elaborare un sistema di calcolo della capacità fiscale significherebbe non solo impostare la perequazione per le funzioni non fondamentali, ma anche ottenere, come visto in precedenza, il valore standardizzato del gettito di tributi ed entrate proprie di applicazione generale, il cui rapporto col fabbisogno standard dovrebbe produrre la quota di fondo perequativo spettante a ciascun comune per le funzioni fondamentali<sup>114</sup>.

E' necessario, infine, evidenziare alcune criticità contingenti legate proprio al fondo di solidarietà comunale per il 2013. Risulta quantomai opportuno che la fissazione dei criteri di ripartizione rispetti la scadenza stabilita (30 aprile o 15 maggio in caso di mancato accordo della Conferenza Stato-Città e autonomie). I preventivi comunali dovranno essere approvati entro il 30 giugno e una tempestiva cognizione della quota del fondo assegnata potrebbe diminuire il grado d'incertezza derivante dalla fissazione delle aliquote IMU. Le deliberazioni di approvazione delle aliquote e delle detrazioni, nonché dei regolamenti comunali sull'Imposta municipale propria, infatti, dovranno essere inserite *online* nel Portale del federalismo fiscale, e il versamento della prima rata dovrà avvenire sulla base degli atti ivi pubblicati al 16 maggio 2013 (termine introdotto dal recente decreto legge "salva imprese")<sup>115</sup>. Parte della dottrina ha così sottolineato che le aliquote saranno per forza definite "al buio", ovvero prima dell'approvazione del bilancio di previsione<sup>116</sup>. Sapere con esattezza l'ammontare della quota del fondo di solidarietà per il 2013 (che dovrà tenere conto dell'aliquota base IMU) potrebbe quindi attenuare in parte tali criticità.

---

<sup>113</sup> Restano fermi, tuttavia, i notevoli problemi posti in termini di equità dalle rivalutazioni catastali imposte dal decreto legge n. 201 del 2011 e ampiamente criticate dalla dottrina. Da ultimi ZANARDI A., *Proposte per il programma di un governo. Gli interventi sul fisco*, in *Astrid-online*, aprile 2013; ANTONINI L., *Federalismo all'italiana...cit.*, pag. 46; Sulla scarsa equità dell'IMU 2012 si veda anche il rapporto della Commissione europea, *Employment and social developments in Europe 2012*, novembre 2012.

<sup>114</sup> Parte della dottrina riterrebbe comunque più opportuno alimentare la perequazione agli standard con gettito derivante dalla fiscalità generale e non da specifiche fonti tributarie. In questo senso ZANARDI A., *Dalla determinazione dei fabbisogni...cit.*, pag. 5.

<sup>115</sup> V. art. 10, co. 4, lett. b), d.l. n. 35 del 2013.

<sup>116</sup> V. BARBERO M., *Bilanci al buio per i comuni*, in *ItaliaOggi*, 22 marzo 2013, pag. 33; ID. *Bilanci e Imu separati in casa*, in *ItaliaOggi*, 5 aprile 2013, pag. 34.

## **6. Considerazioni conclusive.**

La riforma del c.d. federalismo fiscale, per molti aspetti bloccata dai provvedimenti legislativi successivi e decisamente passata in secondo piano nel dibattito politico, ha comunque avviato la costruzione di un sistema di finanza locale certamente più coerente e razionale. La consistente mole di dati elaborati dalla SOSE ha fatto ulteriormente emergere i gravi squilibri causati dalla spesa storica e gettato le basi per un'allocazione delle risorse più corrispondente all'effettivo fabbisogno finanziario. La conclusione del processo di determinazione dei fabbisogni standard, infatti, potrà permettere l'assegnazione di un unico coefficiente di riparto per ciascun ente, sul quale misurare l'efficienza dell'azione amministrativa e calibrare la perequazione.

L'utilizzo fatto sinora della metodologia dei fabbisogni standard, tuttavia, è stato parziale e, in alcuni casi, controproducente, in quanto il loro corretto impiego potrà avvenire una volta terminato il calcolo per tutte le funzioni fondamentali. In ogni caso, senza un preciso sistema di perequazione, senza la fissazione delle capacità fiscali, con una definizione delle funzioni fondamentali ancora caratterizzata da molta incertezza e senza livelli essenziali delle prestazioni compiutamente definiti a livello locale, il lavoro svolto dalla COPAFF e dalla SOSE potrebbe rivelarsi inutile. Non basta, infatti, la conclusione dell'articolata procedura di calcolo dei fabbisogni standard perché questa poi possa essere proficuamente utilizzata. Un primo spunto, come analizzato, giunge dalla definizione del fondo di solidarietà comunale, che potrebbe avviare la costruzione di un primo sistema perequativo, quantomeno a livello comunale, ferme restando le criticità evidenziate intorno alle attuali incertezze del gettito IMU. In ogni caso sarà necessario affrontate con più sistematicità anche le problematiche connesse alle funzioni fondamentali e ai livelli essenziali delle prestazioni.

La maggiore equità che il meccanismo dei fabbisogni standard garantisce dovrebbe così indirizzare le future scelte del legislatore affinché il nuovo sistema possa effettivamente essere applicato. La redistribuzione delle risorse da parte dello Stato, in questo modo, potrà rispettare maggiormente i principi costituzionali di uguaglianza, solidarietà, responsabilità e buon andamento della Pubblica Amministrazione. I fabbisogni standard, infatti, rappresentano un tassello fondamentale per coniugare la tutela dei diritti sociali con le esigenze di responsabilizzazione degli amministratori locali e di contenimento della spesa pubblica.