



ISTITUTO DI STUDI E
ANALISI ECONOMICA

Rapporto ISAE

*Finanza pubblica
e Istituzioni*

Introduzione e sintesi

Giugno 2009

“ RAPPORTO ISAE ” - Registrazione del Tribunale di Roma n° 136/2005 dell'11 aprile 2005
Direttore Responsabile: prof. Alberto Majocchi
ISTITUTO DI STUDI E ANALISI ECONOMICA
ISAE - Roma - Piazza dell'Indipendenza, 4 - 00185

STAMPATO PRESSO LA SEDE DELL'ISTITUTO - giugno 2009

Introduzione e sintesi

Dopo circa otto anni dalla definizione della riforma del Titolo V della Costituzione nel maggio del 2009 è stata approvata la legge delega sul federalismo fiscale (L. 42/2009). Ciò è avvenuto in attesa della definizione del cosiddetto "Codice delle autonomie" e in concomitanza con la discussione in Commissione Bilancio al Senato del disegno di legge 1397 di riforma della contabilità pubblica nonché con l'impostazione della riforma della Pubblica Amministrazione.

Sebbene l'effettiva applicazione dei principi e dei criteri direttivi per l'attuazione dell'articolo 119 della Costituzione verrà concretamente formulata nei decreti legislativi a cui rimanda la delega, si può ritenere un traguardo molto importante il provvedimento appena approvato. Si è, infatti, finalmente concluso un lungo e complesso periodo in cui, nelle diverse legislature che si sono susseguite, i vari tentativi effettuati non sono riusciti a dare una configurazione definitiva a un provvedimento che, giunto ora ad approvazione, avvia una fase in cui sarà gradualmente superato il ruolo sostitutivo nella interpretazione delle norme svolto dalla Corte Costituzionale negli ultimi anni.

Il nuovo assetto dei rapporti tra centro e periferia che la riforma costituzionale ha delineato, grazie alla appropriata assegnazione di competenze e risorse che si attende dal combinato della delega sul 119 con un nuovo "Codice delle Autonomie", dovrebbe consentire miglioramenti di efficienza del settore pubblico.

Oltre che sul necessario abbandono del sistema di finanza derivata e sull'attuazione di margini adeguati di autonomia di entrata e di spesa agli Enti decentrati, le norme recentemente approvate focalizzano l'attenzione sul punto fondamentale costituito dal superamento del criterio della spesa storica in favore di quello dei fabbisogni standard.

Assai rilevanti appaiono, quindi, la determinazione di costi, spesa e servizi standard e l'individuazione di percorsi dinamici di convergenza da stabilire nei Patti annuali, che costituiscono gli elementi di maggiore portata innovativa ma anche di più complessa realizzazione. Alcune norme possono anzi ritenersi difficilmente attuabili senza un grande salto di qualità nella disponibilità di informazioni, finalizzate anche alla costruzione di indicatori di efficienza e di adeguatezza.

La standardizzazione dei fabbisogni, se da un lato potrà indurre una maggiore efficienza nel processo produttivo della pubblica amministrazione, dall'altro molto probabilmente implicherà - se non un incremento delle spese - una riallocazione riequilibratrice di risorse dal Nord al Sud del

Paese dovuta alla implementazione di una progressiva omogeneizzazione nei livelli di servizio offerti.

In tale quadro, viene architettato un sistema di nuovi organi (Commissioni, Conferenze e Comitati) con compiti rilevanti - dal punto di vista tecnico nonché da quello politico - sia per la definizione dei decreti legislativi che per lo svolgimento della fase transitoria di attuazione degli stessi.

Nel sistema di *governance* che si va prospettando sarà soprattutto necessaria la leale collaborazione tra i livelli di governo, principali attori del decentramento, che dovrebbe consentire il passaggio da una situazione di condizionamento reciproco a una di stretto coordinamento tra centro e periferia, con il superamento dello schema che ha spesso combinato norme rigide imposte dall'alto con mancanza di trasparenza e vincoli di bilancio non rigidi per il sistema delle Autonomie.

Alla condivisione degli obiettivi dovranno ora essere associati con maggiore intensità informazione, *benchmarking*, responsabilizzazione.

In tale contesto, il presente Rapporto indaga su temi di rilevanza e particolare attualità, connessi alle problematiche dell'attuazione della legge delega sul federalismo fiscale.

Il lavoro si articola in sette capitoli.

Il primo capitolo apre il Rapporto illustrando i principi generali di delega e gli elementi costitutivi della legge n. 42/2009 approvata lo scorso 5 maggio. Dopo un lungo periodo di approfondimento dei temi del federalismo fiscale negli ambienti istituzionali e accademici, si è giunti a dare una definizione operativa ai principi generali espressi e condivisi con tutti i livelli di governo che i decreti legislativi, da adottare nei ventiquattro mesi previsti per l'esercizio della delega, provvederanno ad attuare con l'emergere di possibili nuovi contrasti.

I criteri generali di delega prevedono - come ricordato - il graduale superamento del criterio della spesa storica in favore del criterio del fabbisogno standard (con riferimento ai livelli essenziali delle prestazioni - LEP - e alle funzioni fondamentali) a cui ancorare il finanziamento. Garantendo i principi di solidarietà e di coesione sociale, è prevista una perequazione delle risorse di tipo verticale per la copertura integrale di voci di spesa particolarmente tutelate e per compensare le minori capacità di finanziamento sul territorio. L'andata a regime della devoluzione richiederà un periodo di tempo quantificato in cinque anni. In particolare, definizione, quantificazione ed attuazione effettiva dei LEP richiederanno un processo lungo e complesso, da svolgere con gradualità (anche se differenziata a seconda delle materie) e in un quadro di cooperazione tra livelli di governo.

Alle Regioni - in relazione anche all'ampliamento dei loro bilanci in conseguenza dell'attuazione del federalismo - dovrà essere richiesto uno sforzo reale di armonizzazione nei principi contabili, anche ai fini della indispensabile e non più rinviabile costruzione del complesso sistema informativo da condividere tra livelli di governo, verso il quale dovranno

necessariamente essere indirizzate risorse aggiuntive. Allo stesso tempo, andranno definite le modalità di decisione nelle sedi di coordinamento della finanza pubblica individuate e dovrà essere specificato dettagliatamente il ruolo delle Regioni nell'ambito della finanza comunale.

L'obiettivo del processo è di accrescere l'autonomia finanziaria degli Enti territoriali, in collegamento a corrispondenti ampliamenti della responsabilizzazione decentrata e con la prosecuzione del risanamento delle finanze pubbliche, in un contesto di incremento di efficienza. A tal fine gli Enti decentrati dovrebbero poter disporre di una significativa possibilità di manovra sulle entrate per finanziare prestazioni addizionali rispetto a quelle standard o disavanzi non previsti. Come del resto mostra l'esperienza internazionale in cui, come è emerso anche da recenti analisi - sia di natura descrittiva sia di tipo econometrico - effettuate dall'ISAE, è evidente che si sono verificati migliori rendimenti fiscali, nel senso di migliori rapporti *deficit*/PIL, per i paesi che hanno decentralizzato la spesa in concomitanza di una devoluzione di capacità impositiva. Tuttavia, data l'entità della spesa da decentrare è prevedibile un ampio ricorso alle compartecipazioni al gettito dei tributi erariali, che però non implicano autonomia impositiva, in quanto gli incassi introitabili a livello regionale dipendono dalle scelte del governo centrale su aliquote e base imponibile. In tal caso, si disporrebbe, dunque, a livello territoriale della sola autonomia finanziaria sul come spendere un dato ammontare di risorse. Tra i principali tributi che dovranno assicurare la copertura dei servizi relativi alle funzioni.

Fondamentali dei Comuni, la delega elenca esplicitamente l'imposizione immobiliare con esclusione della tassazione patrimoniale sull'unità immobiliare adibita ad abitazione principale del soggetto passivo. La detassazione della prima casa - prima disposta parzialmente dalle norme della legge finanziaria per il 2008 e poi totalmente da quelle del decreto legge 93 del 2008 - costituisce una anomalia nel sistema del finanziamento comunale dei paesi europei. Con riferimento a quanto enunciato nella delega in via generale, quando si prevede l'attribuzione ai Comuni di tributi o parti di tributi già erariali o la trasformazione di tributi comunali già esistenti, si deve escludere l'ipotesi della istituzione di un tributo unico sugli immobili. Risulterebbe assai complesso riunire in unica imposta fonti di entrata molto differenti.

Le imposte sui trasferimenti immobiliari (registro, successioni e donazioni, ipotecarie e catastali, IVA), la TARSU (o TIA) e l'imposizione sui redditi fondiari sono infatti caratterizzate da imponibili, soggetti passivi, metodi di calcolo e di funzionamento nonché finalità assai diversi.

L'aumentato ruolo delle Regioni che la delega prospetta, oltre a essere in linea con la teoria del federalismo fiscale, è giustificato dalle maggiori conoscenze del territorio e dei fenomeni locali delle stesse Regioni e, per certi aspetti, dalle notevoli e ricorrenti difficoltà che da sempre lo Stato ha incontrato nel definire schemi di perequazione comunale. Il maggior coinvolgimento delle Regioni deve tuttavia esplicarsi nel rispetto dell'autonomia dei Comuni e delle Province, garantendo un loro forte coinvolgimento, con esclusione di rapporti gerarchici e grazie ad accordi interni e meccanismi partecipativi.

Nella gestione del decentramento di funzioni e risorse non si potrà prescindere dal far riferimento agli obiettivi complessivi di bilancio prospettati in sede europea e ai vincoli sui saldi, centrali e territoriali, e sulla pressione fiscale, centrale e locale, connessi a tali obiettivi ed indicati nei documenti programmatici del Paese. I comportamenti delle Autonomie locali non devono contrastare infatti con le direttive generali in termini di andamento della spesa dell'intera PA o di obiettivi circa la pressione fiscale. Si dovrebbe arrivare a prospettare, all'interno del DPEF, non solo un conto consolidato delle Amministrazioni locali ma anche delle Regioni, delle Province e dei Comuni, rispettivamente nel loro complesso. Da qui anche si alimenta la necessità di un forte coordinamento. In tale ambito, la regionalizzazione del Patto di stabilità interno (PSI) potrebbe permettere di superare alcuni aspetti critici e la eccessiva rigidità mostrata dal Patto stesso nei suoi ormai dieci anni di applicazione. L'adattamento regionale del PSI potrebbe aumentare la flessibilità del sistema consentendo di limitare la restrittività di un vincolo uguale per enti diversi e potrebbe crearsi lo spazio per un ruolo regionale di coordinamento per la programmazione degli investimenti sul territorio, con possibile reintroduzione della golden rule, in linea con i dettami del Titolo V della Costituzione all'articolo 119, tramite la fissazione di un livello di *deficit* in conto capitale concordato tra centro e periferia. Il maggior ruolo della Regione potrebbe forse fornire l'opportunità per includere nel Patto gli enti con popolazione inferiore ai 5.000 abitanti, la cui spesa è comunque di un certo ammontare e che hanno mostrato spesso comportamenti non rigorosi.

Il secondo capitolo fornisce una interpretazione della normativa sull'attuazione del federalismo fiscale in materia di istruzione e delinea una metodologia per giungere alla determinazione dei fabbisogni standard regionali di cui si forniscono alcune stime preliminari.

In particolare, la legge delega appena approvata garantisce la copertura del fabbisogno relativo a due tipologie di spese: quelle per lo svolgimento delle funzioni amministrative già esercitate dalle Regioni e quelle che derivano dalle nuove funzioni attribuite alle Regioni sulla base di un intesa Stato-Regioni. Le prime si riferiscono a: assistenza scolastica, programmazione dell'offerta formativa integrata tra istruzione e formazione professionale, programmazione della rete scolastica, determinazione del calendario scolastico, contributi alle scuole non statali, oltre alle funzioni amministrative derivanti dall'esercizio della competenza legislativa integrativa o di attuazione di leggi statali. Le seconde, le nuove funzioni attribuite alle Regioni, si riferiscono alla competenza in materia di attribuzione del personale e delle "risorse economiche e strumentali" alle istituzioni scolastiche sulla base dei principi generali fissati dallo Stato. A questo fine dovrebbe essere trasferito dallo Stato il personale degli Uffici scolastici regionali. L'attuazione della legge 42/2009, quindi, richiede la determinazione dell'ammontare di risorse finanziarie standard da assegnare alle Regioni (partendo da quelle sinora a carico delle Regioni e da quelle sinora assegnate dal Ministero dell'Istruzione, dell'Università e della Ricerca alle singole istituzioni scolastiche) ma soprattutto la determinazione della dotazione di personale

da attribuire alle Regioni (sia il personale scolastico, docente e non docente, sia il personale degli uffici scolastici regionali). La determinazione del personale, soprattutto docente, da assegnare alle Regioni appare la questione più rilevante, in termini di risorse coinvolte ed è su questa che si concentra l'analisi contenuta nel capitolo.

La dotazione di risorse dovrebbe essere determinata in modo da garantire il soddisfacimento dei livelli essenziali delle prestazioni. Questi possono essere misurati in termini di output, e cioè di apprendimento, oppure in termini di input, cioè sulla base delle principali variabili in grado di influenzare l'apprendimento. Nel primo caso, il soddisfacimento dei livelli essenziali implica che alle diverse Regioni debbano essere attribuite risorse in modo tale che il loro utilizzo efficiente garantisca a qualunque cittadino di ottenere un livello standard di apprendimento definito a livello centrale. Nel secondo caso, invece, lo Stato si limita a garantire l'equalizzazione degli input del processo. Il legislatore italiano sembra aver optato per la seconda definizione e questa scelta sembra giustificabile alla luce del fatto che, in Italia, non esiste un sistema di valutazione degli apprendimenti (a parte gli esami) anche se sono evidenti i limiti di tale approccio. D'altra parte, se l'apprendimento rientra tra i diritti civili e sociali di cui all'art 117 comma 2 lettera *m*) Cost., su cui lo Stato ha competenza esclusiva, è evidente che l'intervento di quest'ultimo non si può limitare a definire semplicemente gli input del processo, ma deve direttamente o indirettamente, intervenire anche sugli altri fattori che determinano l'efficacia dell'apprendimento.

Per la determinazione del fabbisogno standard di personale docente è stato utilizzato il metodo econometrico a partire dai dati storici che è stato preferito al metodo "ingegneristico", poiché quest'ultimo non consente di tenere conto di una serie di aspetti tra cui le caratteristiche e la distribuzione territoriale delle strutture scolastiche, come queste si combinano con la distribuzione degli alunni e la normativa sulla mobilità del personale. La soluzione migliore sarebbe comunque quella di utilizzare l'intero patrimonio informativo disponibile presso il Ministero dell'Istruzione, dell'Università e della Ricerca che garantirebbe la costruzione di standard svincolati dal dato storico. Al momento però, la metodologia con cui si determinano annualmente le dotazioni regionali di personale utilizzata dal Ministero replica quasi integralmente i valori storici. Nel lavoro è presentata una metodologia che si articola in diverse fasi. Prima si stima il numero di alunni per classe sulla base dei dati disponibili, riferiti all'anno scolastico 2007/2008, in funzione delle variabili esplicative che tengono conto sia della caratteristiche orografiche e socio economiche dei territori sia delle peculiarità relative alla formazione delle classi (ad. es. la presenza di alunni disabili) prescritte dalla normativa sui criteri di formazione delle classi come in grado di giustificare differenze nel numero di alunni per classe. Successivamente, si utilizza il valore atteso stimato del rapporto alunni/classi, come standard. Sulla base della consistenza degli alunni si costruisce il numero di classi che si sarebbero avute qualora il rapporto alunni/classe fosse stato pari a quello standard. Poiché la legislazione pone dei vincoli piuttosto rigidi rispetto al rapporto che deve intercorrere tra classi e

docenti (anche se diversi fattori rendono variabile a livello territoriale questo rapporto), è possibile generare una stima del numero di docenti necessaria a garantire la copertura del servizio alla popolazione scolastica in ogni regione. Nel lavoro sono evidenziati risultati diversi a seconda del metodo utilizzato per stimare il rapporto alunni/classi (frontiere stocastiche, OLS basata sulla regione più virtuosa e OLS basata sulla regione mediana) e dei parametri utilizzati per determinare il numero dei docenti partendo dalle classi. In termini di risorse da attribuire alle regioni, le tre stime forniscono un risultato molto simile. L'ordine (il rango) delle regioni che guadagnano e perdono, aggregando il personale dei diversi ordini di scuola, è molto simile tra le diverse stime: le prime tre regioni che perdono sono sempre Calabria, Basilicata e Sardegna; Friuli e Piemonte vengono subito dopo anche se non hanno lo stesso ordine nelle tre stime. Le regioni che guadagnano, o perdono meno, sono Marche ed Emilia Romagna, seguite da Liguria, Abruzzo e Umbria, anche se l'ordine non è sempre lo stesso.

Per quanto riguarda il fabbisogno di docenti di sostegno, Abruzzo, Lazio, Umbria, Lombardia, Molise, Veneto e Friuli sono le regioni che vedrebbero aumentare l'assegnazione di personale con il criterio di un docente ogni due alunni disabili. A perdere sarebbero Basilicata, Sicilia, Puglia, Liguria, Calabria, Campania e Toscana.

Il terzo capitolo si occupa di un altro settore che dovrebbe veder determinare i fabbisogni standard. Si tratta in particolare dei servizi riconducibili a quella che viene generalmente definita, con la terminologia anglosassone, *Long Term Care* (LTC). La LTC comprende tutti gli interventi di natura sanitaria o assistenziale a favore delle persone anziane e/o disabili non autosufficienti, cioè non in grado di compiere, con continuità, gli atti quotidiani della vita senza un aiuto esterno. L'area socio-sanitaria e assistenziale del sistema di *welfare* italiano sta assumendo una rilevanza crescente per via dell'aumento della domanda di prestazioni per le persone non autosufficienti e per gli anziani in generale, dovuto sia alle dinamiche demografiche in atto (l'invecchiamento della popolazione e il cambiamento della struttura delle famiglie) sia ai cambiamenti socio-economici (l'incremento della partecipazione femminile al lavoro) e culturali.

L'Italia è uno dei paesi europei in cui la popolazione sta invecchiando maggiormente, per via del rallentamento nei tassi di fertilità e dell'aumento dell'aspettativa di vita. Nel 2007, quasi il 20% della popolazione italiana aveva 65 o più anni mentre gli ultraottantenni erano il 5,3% (l'indice di vecchiaia in Italia nel 2007 era pari a 1,41). Le stime dell'ISTAT indicano che nel 2050 gli ultra sessantacinquenni arriveranno ad essere il 33% della popolazione e gli ultraottantenni il 13,5 per cento.

Mentre si discute molto sulla sostenibilità economica del Servizio Sanitario Nazionale (SSN) e della spesa sanitaria in generale, vi è poca attenzione sull'evoluzione e sull'impatto economico dei servizi socio-sanitari e assistenziali che sono, invece, quelli sui quali l'invecchiamento della popolazione ha un impatto maggiore. Infatti, è ormai assodato che i fattori determinanti della crescita della spesa sanitaria sono principalmente riconducibili all'aumento del

benessere economico e all'impatto dell'innovazione tecnologica piuttosto che all'invecchiamento della popolazione, mentre tale fenomeno ha un impatto maggiore sulla domanda e, conseguentemente, sulla spesa, per servizi socio assistenziali. Il settore del *welfare* è il laboratorio più avanzato del processo di decentramento in corso, sia sul versante sanitario e socio-sanitario (affidente al SSN), sia sul versante socio-assistenziale (affidente ai Comuni). Le eterogeneità riguardano sia la rete dei servizi, sia i modelli istituzionali, sia la natura dei produttori e i paradigmi di *welfare* adottati.

La LTC si caratterizza in Italia (ma anche negli altri paesi europei) per l'elevata frammentazione istituzionale, a causa della quale la titolarità e le fonti di finanziamento sono distribuite fra gli Enti Locali e le Regioni, con modalità differenti in relazione ai modelli istituzionali adottati dalle singole Regioni. Infatti, gli attori direttamente impiegati nell'erogazione dei servizi sociali sono i Comuni, le ASL, le Residenze Sanitarie Assistenziali (RSA) e l'INPS, ma nella programmazione e nel finanziamento dei servizi sociali sono coinvolti anche lo Stato, le Regioni e le Province. Inoltre, in Italia una quota rilevante della spesa per la LTC è finanziata dalle famiglie in via formale o informale.

Il capitolo si sofferma in particolare su tre Regioni che possono ritenersi paradigmatiche, rilevanti per dimensioni e completamente diverse sia dal punto di vista del *mix* d'offerta, che dei modelli istituzionali e di *welfare* sottostanti. Lombardia ed Emilia-Romagna sono due regioni socioeconomicamente avanzate, con una popolazione anziana oltre la media italiana e sistemi di *welfare* ricchi. La Lombardia ha privilegiato le strutture protette, mentre l'Emilia-Romagna la domiciliarità; la prima ha privilegiato la libera scelta del cittadino e la competizione tra i produttori, la seconda la valutazione dei pazienti da parte delle Aziende Sanitarie Locali e il loro inserimento guidato nella rete dei servizi; la Lombardia ha creato un fondo socio-sanitario *ad hoc* (finanziato dal SSN), ma separato dal resto della spesa sanitaria e sociale, dedicando un assessorato alle politiche sociali e familiari; l'Emilia-Romagna cerca di integrare fondi socio-sanitari e socio-assistenziali, anche sfruttando la regia di un unico assessorato. La Regione Sicilia è più debole sia sul versante socio-economico che del *welfare*. In particolare le strutture socio-sanitarie intermedie (strutture protette, centri diurni, ecc.) sono particolarmente carenti, determinando un eccesso di consumi ospedalieri per i pazienti cronici, con una spesa quindi meno costo-efficace.

L'elemento che caratterizza più profondamente il finanziamento e l'erogazione dei servizi per la LTC in Italia è la mancanza di un disegno organico ed unitario; vi è evidenza di una stratificazione di politiche ancorate ai diversi livelli di governo, senza che vi sia un disegno o una regia complessiva, né sul fronte del finanziamento, né su quello della pianificazione dei servizi, né su quello del coordinamento delle prestazioni.

In qualche modo stupisce come la LTC rimanga fuori dal dibattito sul federalismo che attraversa le politiche del Paese. In base alla Costituzione vigente la funzione sociale è già competenza esclusiva delle Regioni e la competenza sanitaria è terreno concomitante tra Stato e regioni, ma la spesa più rilevante per la LTC (l'assistenza INPS) è gestita centralmente dall'INPS,

senza alcun intervento regionale o di coordinamento con le politiche locali. Questo tema non è mai realmente entrato nell'agenda del dibattito.

Significative sono le differenze inter-regionali che, se possono essere considerate un valore sul piano delle eterogeneità dei modelli istituzionali, necessitano invece di riflessioni rispetto ai differenziali dei tassi di copertura dei bisogni e degli standard di servizio. Si tratta di decisioni che non potranno essere adottate indipendentemente dal processo avviato con l'approvazione della legge delega sul federalismo fiscale, che si svilupperà nei prossimi mesi.

Sul piano normativo occorre discutere quali debbano essere i diritti individuali esigibili per la cronicità (come sono, ad esempio, oggi i servizi della scuola dell'obbligo) e quali invece siano i servizi da erogare in base alla intensità dei bisogni rispetto a vincoli di bilancio dati (come è oggi considerato l'asilo nido: chi esprime un bisogno più intenso ottiene un posto pubblico, gli altri sono esclusi dal servizio). Occorre decidere un livello di copertura del bisogno che i singoli territori devono offrire, o come quota di spesa pro capite o come percentuale di non autosufficienti serviti. Inoltre, per ogni categoria di utente, sembra improcrastinabile stabilire degli standard di servizio di riferimento, rispetto ai quali ogni regione potrebbe offrire poi ulteriori livelli differenziati.

Il quarto capitolo affronta la questione dell'individuazione delle funzioni fondamentali dei Comuni e della stima della spesa standard ad esse connessa. Il processo di individuazione delle competenze funzionali degli Enti Locali è stato lungo e non è ancora approdato a una conclusione. La "Legge La Loggia" del 2003 individuava le funzioni fondamentali nelle funzioni storicamente svolte, connaturate alle caratteristiche proprie di ciascun tipo di Ente. Il progetto di "Codice delle Autonomie" proposto nella passata legislatura faceva specifico riferimento alle attività relative ai servizi pubblici locali di rilevanza economica necessari al soddisfacimento dei bisogni primari della Comunità locale. Né la "Legge La Loggia" né il "Codice delle Autonomie" hanno trovato attuazione. In attesa della nuova definizione di quest'ultimo, è intervenuta la legge delega sul federalismo fiscale, che individua tali funzioni in via provvisoria.

Il concetto di fabbisogno di spesa standard entra nella nuova normativa in una duplice veste: come criterio di riferimento per il finanziamento delle spese per le funzioni fondamentali; come criterio di comparazione e valutazione dell'azione pubblica finalizzato a tenere conto dell'efficienza e dell'efficacia. La risoluzione delle questioni tecniche relative al computo del fabbisogno di spesa standard ha pertanto implicazioni assai rilevanti e si rende quindi necessaria una condivisione fra gli attori coinvolti delle metodologie da utilizzare, dei dati su cui il computo dovrà avvenire, delle modalità di aggiornamento della procedura nel corso del tempo. La stima della spesa standard è stata effettuata in base alle indicazioni della legge delega, utilizzando dati di spesa storica primaria corrente pro capite dell'anno 2006 dei Comuni delle Regioni a statuto ordinario, desunti dai certificati del conto di bilancio dei Comuni di fonte del Ministero dell'Interno, riferiti alle funzioni fondamentali e corretti per accrescere l'omogeneità della variabile oggetto di stima.

Le stime ottenute - seppure come prime indicazioni di larga massima - confermano che la transizione verso il nuovo regime di finanziamento, ossia la convergenza al livello di spesa standard nell'arco di cinque anni come previsto dalla legge delega, non sarà facile.

Il 41% dei Comuni presenta, infatti, una spesa effettiva maggiore di quella standard; la concentrazione è maggiore in Basilicata (63,57%), Campania (55,71%), Emilia Romagna (55,12%), Toscana (51,93%), Lombardia (51,56%). Sul fronte opposto, cioè nell'ambito del restante 59% dei Comuni che mostra una spesa effettiva inferiore a quella standard, il fenomeno si concentra negli Enti situati in Liguria (78,21%), Veneto (77,76%), Puglia (76,64%), Piemonte (70,35%), Umbria (64,13%), Abruzzo (61,31%), Lazio (60,92%), Calabria (59,75%), Molise (59,06%) e Marche (54,47%).

Dalle stime si evince inoltre che più del 12% dei Comuni con spesa effettiva maggiore di quella standard presenta un'eccedenza compresa tra il 10 e il 20% e che oltre l'8% sperimenta eccedenze superiori al 20%. Tra le Regioni i cui Comuni in media dovranno effettuare una riduzione significativa della spesa pro capite, si colloca la Campania (con una riduzione necessaria stimata nel 13,4% della spesa storica). Tra quelle i cui Enti, all'opposto, potrebbero aumentare le spese per le funzioni fondamentali risalta invece il Veneto (con un incremento previsto pari al 10,8%).

Altra indicazione segnalata dalla stima è che, nell'ordine, i Comuni delle Regioni Lombardia, Emilia Romagna, Piemonte e Toscana dovrebbero ridurre la propria spesa storica. Tuttavia la stima non è in grado di indicare se ciò dipenda da fattori di inefficienza nella produzione di servizi pubblici o, piuttosto, da livello, qualità o ampiezza superiori dei servizi erogati (fattori che sono legati ovviamente anche a decisioni politiche degli amministratori locali).

Appare dunque quale problema, che sembra richiedere i maggiori sforzi applicativi, la mancanza di informazioni rilevate sistematicamente e con criteri omogenei che permettano di discriminare adeguatamente gli Enti in base alle prestazioni effettivamente offerte a parità di spesa effettuata.

A tale proposito è da sottolineare che i Comuni "virtuosi" dovrebbero essere interessati a che sia possibile identificare correttamente i fattori di qualità-ampiezza dei servizi offerti, al fine di non vedersi sottrarre quote importanti di trasferimenti perequativi, dal momento in cui la loro spesa storica - in mancanza di informazioni che giustifichino i loro esborsi "eccessivi" - può risultare notevolmente più elevata di quella standard. Potrebbero quindi essere interessati ad avviare tempestivamente una rilevazione affidabile di questa tipologia di dati.

La stima effettuata sul complesso dei Comuni mette a confronto Enti di ampiezza demografica estremamente diversa (da poche decine di abitanti sino alla Capitale). Per meglio tenere in considerazione l'eterogeneità demografica, sono state effettuate stime separate per classi di abitanti, raggruppando i Comuni in tre diverse fasce demografiche, rispettivamente con popolazione inferiore a 2.000 abitanti, compresa tra 2.000 e 60.000, oltre i 60.000 abitanti.

La scelta di queste tre classi - che ha richiesto anche stime aggiuntive rispetto a quelle riportate nel capitolo - risponde alla logica di fare riferimento a tipologie di Enti maggiormente simili tra loro.

In particolare, sulla base di quanto esplicitamente riconosciuto dalla stessa delega, si è voluto evitare di elaborare dei *benchmark* che, includendo anche i comportamenti degli Enti che si trovano a produrre i servizi in una situazione di dimensione ottimale (il punto di minimo della curva ad U), costringesse gli Enti di più piccola dimensione ad effettuare correzioni di spesa eccessive. Parte delle diseconomie deriva, infatti, dalla presenza di elevati costi fissi, superabile solo con un aumento della dimensione degli Enti e difficilmente correggibile nel medio periodo. Nello spirito della delega il processo di convergenza dovrebbe avvenire con gradualità, puntando solo in parte sul taglio delle risorse attribuite e più realisticamente su incentivi a forme di "associazionismo" comunale. Sull'altro fronte, quello del tratto ascendente della curva ad U, il discorso è analogo, e lo strumento previsto dalla delega per incoraggiare recuperi di efficienza è dato dalla riorganizzazione in funzione della definizione delle Città metropolitane.

Nelle tre stime per classi, la percentuale di Comuni con spesa storica superiore a quella standard resta vicina a quella rilevata a livello nazionale (41%), collocandosi al 41,6%, nella prima fascia di popolazione, sale al 43,2% nella seconda e ancora, al 45%, nella terza. Tuttavia, la maggiore aderenza del *benchmark* alle caratteristiche dei Comuni ne altera le posizioni relative: da un lato, porta a una diminuzione, in media per la seconda e terza fascia, della quota di Enti che presentano scostamenti dalla spesa standard di entità superiore al 10%; dall'altro, implica un aumento, in media per ognuna delle tre le fasce, della quota di Comuni con eccedenze di spesa contenute all'interno del 2,5 per cento.

Poiché la legge delega, inoltre, prevede che le singole Regioni possano effettuare proprie valutazioni della spesa corrente standardizzata, a titolo esemplificativo, sono state effettuate stime a livello regionale per le due Regioni che dalla stima nazionale risultano caratterizzate da una spesa storica - aggregata per regione - che andrebbe maggiormente ridotta (Campania) o viceversa aumentata (Veneto). Questi risultati, dettati da una standardizzazione della spesa che utilizza stime più omogenee in un ambito giurisdizionale, sollevano problemi di gestione "politica": ogni Comune che in base al criterio regionale si trovi a sperimentare un trasferimento di risorse inferiore a quello che percepirebbe in base allo schema statale ha interesse ad opporsi all'applicazione della formula regionale. Si potrebbe immaginare in questi casi l'applicazione di schemi che si sovrappongono, in cui le Regioni attivino compensazioni con risorse proprie; il risultato allocativo sarebbe a questo punto diverso da entrambi gli schemi puri, regionale e statale. Tuttavia, ammesso che tra i Comuni della Regione si raggiunga un consenso sulla diversa ripartizione delle risorse, questa soluzione appare appannaggio soprattutto delle Regioni più ricche; le stesse, probabilmente, che sarebbero comunque in grado di gestire effettivamente sistemi di trasferimenti regionali diversi da quello statale.

Nel quinto capitolo si offre un quadro conoscitivo delle Società partecipate dagli Enti pubblici territoriali, un insieme di enti e società che non fanno parte del settore Amministrazione Pubbliche, sono fuori dal sistema di contrattazione del pubblico impiego, e che per missione, comportamenti, finanziamenti potrebbero (con livelli di maggiore o minore gradualità) essere assimilati alla Pubblica Amministrazione, ma che ne vengono esclusi in quanto "produttori di beni e servizi destinabili alla vendita".

Il Ministero dello Sviluppo Economico ne mette in evidenza la rilevanza per l'intervento pubblico, comprendendo tali enti e società nel "Settore Pubblico Allargato" (SPA), formato dalla Pubblica Amministrazione e dall'Extra PA, in cui sono incluse le entità sotto il controllo pubblico (Imprese Pubbliche), impegnate nella produzione di servizi destinabili alla vendita, a cui la Pubblica Amministrazione ha affidato la mission di fornire agli utenti alcuni servizi di natura pubblica, come le telecomunicazioni, l'energia, ecc...

Ma oltre alle incertezze informative legate a criteri di classificazione che non riescono a cogliere le novità legate alle modificazioni di natura giuridica, alla natura del finanziamento, alla sovrapposizione e compresenza di personale con provenienze contrattuali diversificate, non si riesce a valutare appieno la rilevanza della presenza pubblica nel determinare la ricchezza ed il benessere di un territorio. Nel contempo, aumenta l'autonomia gestionale delle società ed imprese a controllo o partecipazione pubblica con il depotenziamento delle politiche di indirizzo e controllo, ivi compreso il controllo della spesa di personale che, pur con diverse modalità, opera in realtà organizzative che ricevono finanziamenti pubblici.

Nel capitolo, si riportano le risultanze dei più recenti studi ed approfondimenti analitici effettuati dall'ISTAT, dal Ministero dello Sviluppo Economico, che cura i Conti Pubblici Territoriali, dalla banca dati Consoc del Dipartimento della Funzione Pubblica, dall' Unioncamere, per le società di capitale partecipate dagli Enti Locali, dalla Confservizi, per le imprese di servizio pubblico locale associate, da Mediobanca che, per conto della Fondazione Civicum, analizza le società controllate dai maggiori Comuni italiani, unitamente ad altri contributi di istituzioni e singoli studiosi che hanno approfondito insieme meno estesi di imprese (tra questi, Nomisma, Lega delle Cooperative, Banca d'Italia). Rilevano inoltre alcuni dei risultati dell'attività condotta dalla Corte dei Conti, con numerose indagini e referti relativi a Province e Comuni in riferimento al fenomeno delle partecipazioni societarie da parte degli Enti Locali.

A seconda di come si restringa o si ampli il perimetro di riferimento, è un insieme di enti, consorzi, aziende in continua ascesa che una recente (aprile 2009) quantificazione relativa alla banca dati Consoc, gestita dal Ministero della Funzione Pubblica, fa giungere a 6.752 unità, di cui 2.991 consorzi e 4.461 società partecipate da Amministrazioni Pubbliche nel 2008, per un totale di 23.400 componenti di consigli di amministrazione.

La spesa complessiva delle imprese pubbliche locali (ricomprese nel Settore Pubblico Allargato, nella definizione dei Conti Pubblici Territoriali, indagine curata dal Ministero dello Sviluppo Economico) è pari a 60,4 miliardi di euro nel 2007, e di essa 51,5 miliardi sono

localizzati nel Centro-Nord e 8,8 miliardi di euro nel Mezzogiorno. Tale spesa rappresenta rispettivamente il 7,4% e il 3,2% delle uscite dell'intero SPA delle due circoscrizioni territoriali, ed il 37% e 12% della spesa del SPA a livello decentrato (amministrazioni, enti, imprese, consorzi regionali, provinciali, comunali). Il rapporto di tale spesa sul PIL ha raggiunto circa il 4,4% delle regioni del Centro-Nord, mentre è solamente il 2,4% del PIL del Mezzogiorno. E' da osservare che nel Centro-Nord si concentrano le imprese pubbliche locali nel settore energetico, che danno il più alto valore aggiunto per addetto (e utili), ed anche sono coinvolte in processi di evoluzione societaria, come l'aggregazione in *multi-utilities*, di cui molte quotate in borsa.

Nel capitolo, oltre ad offrire una dimensione del fenomeno, si dà conto della riflessione su natura ed esiti dell'intervento pubblico nell'economia dei territori, sulle esigenze di dotarsi di apparati conoscitivi attendibili e di possibilità di controlli al fine di aumentarne l'efficienza gestionale e l'efficacia a beneficio dei territori di riferimento.

La realtà delle imprese pubbliche locali appare molto diversificata, con settori connotati da elevato valore aggiunto per addetto e da profitti (energia e gas), le cui società sono coinvolte in forti processi di trasformazione societaria (aggregazioni in imprese *multi-utilities*, quotazioni in borsa) e che possono rappresentare per l'ente locale una fonte di entrate di bilancio grazie ai dividendi societari. Accanto convivono imprese piccole ed anche molto grandi, alcune con forti passivi di bilancio (trasporti, servizi ambientali, acqua) che necessitano di continui trasferimenti che appesantiscono le finanze locali, anche per le ridotte possibilità di agire sulle leve tariffarie, a causa della forte rilevanza sociale in termini di politiche redistributive delle tipologie di servizio erogate.

Non di minor importanza è la identificazione dei confini entro cui si sostanzia il controllo pubblico che può assumere diverse configurazioni, dalla partecipazione al controllo diretto ed indiretto. Ciò a fini non solo di rilevanza statistica, ma ancor più di efficacia della *governance* e di spinta al miglioramento dei risultati economici.

Il settore dei servizi pubblici è interessato da una complessità di implicazioni nei confronti dell'apertura del mercato alla concorrenza e dell'impatto sul debito pubblico e sul Patto di stabilità interno, che ha dato luogo a numerosi interventi legislativi che, avviati negli anni novanta, si sono susseguiti con particolare frequenza a partire dal 2001. A tal riguardo, è ancora da misurare appieno la portata della recente riforma (agosto 2008) dei servizi pubblici locali prevista dall'articolo 23-bis del D.L. 112/2008, convertito con la legge n. 133/2008 e dei relativi regolamenti attuativi, sia nei confronti degli affidamenti diretti a società *in house*, sia per l'apertura del mercato alla concorrenza, sia per impatto con i diversi mercati delle *utility*, in particolare per il settore energetico.

Analogamente, la recente approvazione della legge delega n. 42 del 5 maggio 2009 per l'attuazione del federalismo fiscale apre anche per le imprese pubbliche locali scenari di razionalizzazione e di integrazione del settore nei confronti delle Amministrazioni Pubbliche controllanti, con la conseguente necessità di procedere in direzione di rendere disponibili bilanci consolidati degli Enti locali e delle loro società ed aziende partecipate.

Infine, le numerose indagini della Corte dei Conti, e le numerose notizie - anche in questi giorni - offerte dalla stampa relativamente alle nomine di alcune grandi *utilities* in Lombardia, ai disservizi e ai *deficit* accumulati in alcune imprese pubbliche per la raccolta dei rifiuti e per la erogazione delle acque nel Mezzogiorno, pongono al centro del dibattito come incidere nella responsabilità dell'amministrazione pubblica al fine di garantire la produzione di servizi in quantità e qualità corrispondenti alle attese dei cittadini, delle famiglie, delle imprese. Ciò va ben oltre la pubblicità sui siti web dei nominativi e compensi degli amministratori delle società e imprese partecipate, né è sembrato ancora sufficiente l'operare della Corte dei Conti attraverso l'esercizio del controllo "collaborativo" esterno sulla gestione, improntato alla verifica del buon andamento economico e finanziario degli enti, finalizzato a darne "consapevolezza" ai relativi livelli di governo territoriale e locale ed ai cittadini.

Le esternalizzazioni delle funzioni e dei servizi un tempo svolti direttamente dagli Enti Locali hanno assunto dimensioni rilevanti generando un processo articolato che ha dato vita ad "nuovo capitalismo municipale" che, contrariamente agli obiettivi attesi dalle riforme intraprese a partire dai primi anni novanta, ha indotto un ampliamento, non sempre esplicito, del perimetro dell'intervento pubblico. Il sesto capitolo del Rapporto affronta questi aspetti incentrandosi, in particolare, sulla ricostruzione dei nessi finanziari tra Comune e partecipate e i conseguenti effetti - diretti o indiretti - sulle finanze comunali. Indicazioni sulle criticità e sui rischi che gli esiti gestionali delle società partecipate possono generare sugli equilibri di bilancio dell'Ente provengono da alcuni recenti contributi sul tema. Tuttavia, l'approfondimento di tali aspetti si scontra con ostacoli conoscitivi che derivano da una contabilità pubblica locale che non consente di rendere immediatamente percepibili, e quindi trasparenti, i nessi con le gestioni esternalizzate e le partecipazioni in società di capitali. Questa circostanza si connette sia alla scarsa analiticità dei bilanci comunali, sia al processo stesso di esternalizzazione. Il trasferimento all'esterno di funzioni e attività proprie del Comune, mediante la partecipazione o la costituzione di nuovi organismi societari ha, infatti, estremamente ridimensionato la capacità informativa dei bilanci comunali. Tuttavia, questi processi lasciano certamente tracce nei documenti contabili degli Enti locali e la loro ricostruzione risulta di estrema rilevanza per la corretta valutazione degli effetti, attuali e prospettici, non solo sulle finanze comunali, ma anche sulla qualità stessa dei servizi e delle funzioni.

Il capitolo approfondisce questi aspetti sia analizzando le criticità della contabilità locale (come emerge dalle difficoltà interpretative delle singole voci di bilancio) sia elaborando le informazioni desunte dai Certificati di Conto Consuntivo dei Comuni rilevati dal Ministero degli Interni, per gli anni 2001 e 2006. Pur nella scarsa analiticità dei documenti contabili analizzati, sono comunque ravvisabili tendenze di fondo (sintetizzate in sei principali rilevanze empiriche) che permettono di formulare non solo alcune preliminari considerazioni sull'impatto che il complesso delle esternalizzazioni esercita sulle finanze comunali, ma anche evidenziare alcuni snodi critici.

Dalla prima evidenza emerge con chiarezza l'inadeguatezza della strumentazione contabile. Tale aspetto riguarda sia la definizione delle voci di bilancio (che si presentano ampie, con zone di sovrapposizione, spesso aperte a scelte discrezionali, con possibilità di "scambiare" classificazione corrente con classificazione di conto capitale) sia la completezza e accuratezza delle compilazioni delle varie poste. Ne deriva che, senza una corretta raffigurazione della situazione economico-patrimoniale di ogni unità comunale, i vincoli posti dal Patto di stabilità interno per il coordinamento della finanza pubblica rischiano di essere svuotati di senso ed efficacia.

La seconda evidenza rileva che, nonostante significativi incrementi in termini di risorse capitali destinate all'acquisizione di partecipazioni e a conferimenti di capitale, i Comuni non sembrano aver ridotto in modo significativo i costi di produzione, in termini di spesa per il personale e anche di oneri straordinari (in cui, generalmente, sono contabilizzate i ripiani di perdite di gestione). Il problema riguarda soprattutto le aree meridionali del Paese e le Isole. Questo è indicazione del possibile rischio - e questa è la terza evidenza che si intende sottolineare - che le esternalizzazioni non siano accompagnate da una riorganizzazione delle funzioni e delle risorse, ma tendano a rientrare in un complesso e contraddittorio processo di moltiplicazione degli operatori, con una generale tendenza alla levitazione dei costi.

La quarta evidenza si incentra su alcune particolarità riscontrate nei grandi Comuni con popolazione superiore ai 60mila abitanti. Le indicazioni che emergono non consentono, tuttavia, una lettura univoca. Da una parte, infatti, sono soprattutto i Comuni più grandi, collocati nel Nord del Paese, che registrano contrazioni della spesa corrente nelle voci che individuano i legami tra Ente e partecipate (oneri straordinari e trasferimenti ad aziende). Queste tendenze, combinate con l'andamento crescente del flusso di utili e dividendi che i Comuni del Nord percepiscono, parrebbero essere un segnale positivo connesso al processo delle esternalizzazioni. Tuttavia, in direzione contraria, muovono gli andamenti della spesa del personale che, nell'arco di tempo considerato, non presentano alcun segnale di contenimento. Ciò suggerisce, la necessità di investigare ulteriormente non solo le ricadute in termini di efficienza delle esternalizzazioni, ma ancor di più quelle sulle relazioni tra politica ed economia.

Preoccupazione, quest'ultima, confermata dalla quinta evidenza, che mostra come l'attivismo dei grandi Comuni nell'acquisire partecipazioni e nell'incamerare consistenti flussi di utili e di dividendi stia allargando i confini del capitalismo pubblico che la stagione delle riforme degli anni Novanta intendeva superare. Se non devono esserci preconcetti verso l'impegno dei Comuni nell'organizzazione tramite soggetti esterni delle prestazioni per i loro cittadini, si deve però richiedere che questo avvenga all'interno di un contesto di piena trasparenza e valutabilità dell'operato, e di altrettanto piena responsabilizzazione dei decisori.

Ma le criticità non si riscontrano soltanto nei grandi Comuni. La sesta ed ultima evidenza segnala che anche presso alcuni Comuni di più piccole dimensioni potrebbero starsi affermando prassi poco trasparenti nella gestione, nei rapporti tra sfera pubblica e sfera privata, e nella

tenuta dei conti. I Comuni più piccoli presentano, infatti, una varianza maggiore, rispetto alle altre classi dimensionali, nelle scelte che riguardano le relazioni economico-patrimoniali con soggetti esterni, facendo registrare, per esempio, incidenze sulla spesa in conto capitale nettamente al di sopra della media per l'acquisizione di partecipazioni azionarie e per conferimenti di capitale. Ciò suggerisce che, preso singolarmente il piccolo Comune "conta" poco, ma la galassia è numerosa, e c'è il rischio che si avvii un processo di accumulazione di tensioni e di problemi prospettici.

L'analisi può essere approfondita in molteplici direzioni, ma sul piano di *policy* emergono già indicazioni chiare. È necessario compiere progressi rapidi su più fronti ma strettamente connessi. In primo luogo, appare fondamentale procedere verso la razionalizzazione e l'omogeneizzazione delle regole contabili, con l'obbligo per i Comuni di predisporre bilanci consolidati coprenti tutte le relazioni economico-finanziarie con soggetti esterni; la legge delega sul federalismo fiscale si muove già in questa direzione così come la fissazione dei nuovi principi contabili definiti dall'Osservatorio sulla finanza locale del Ministero dell'Interno. In secondo luogo, emerge l'importanza che la sistemazione definitiva della normativa riguardante l'assegnazione della gestione dei servizi pubblici di rilevanza economica riveste per diffondere e consolidare il principio generale dell'asta ad evidenza pubblica. In terzo luogo, si suggerisce l'inclusione all'interno della programmazione annuale del Patto Interno dei Comuni più piccoli, cercando la soluzione più adatta a superare le difficoltà logistiche ed organizzative che sicuramente esistono nel rapportarsi ad un universo così numeroso. Infine, appare opportuno valutare forme di responsabilizzazione delle Regioni rispetto alle scelte di bilancio e agli obblighi contabili dei Comuni della loro area, che potrebbero rappresentare una possibile soluzione al problema della inclusione dei piccoli Comuni all'interno della programmazione annuale del Patto Interno.

Il settimo capitolo offre una panoramica sui sistemi di finanziamento territoriali adottati nell'Unione Europea. Pur con le necessarie cautele legate alla disponibilità e comparabilità dei dati, il quadro che ne emerge è estremamente variegato. La configurazione amministrativa territoriale presenta peculiarità specifiche nei diversi paesi che rendono poco agevole il confronto. Tuttavia si intravede un percorso comune verso un rafforzamento del ruolo delle regioni (in particolare nei paesi scandinavi e segnatamente in Danimarca), e la riduzione della parcellizzazione a livello comunale, sia pure, anche in questo caso, con eccezioni (Slovenia, Lituania). Dal lato dei finanziamenti ciò è coinciso con un aumento delle disponibilità finanziarie degli enti territoriali. Tuttavia, questo non è sempre avvenuto seguendo le linee teoriche suggerite dalla letteratura (Musgrave, 1983; Oates, 1993; McLure, 1994; Bird, 2008).

In alcuni paesi, e segnatamente in quelli anglosassoni e in Francia, è prevalso tradizionalmente un modello centralista, che privilegia le imposte locali sulla proprietà (in Regno Unito e Irlanda le sole esistenti) e i trasferimenti verticali. Altrove (Belgio, paesi scandinavi) ha avuto maggiore sviluppo l'autonomia fiscale locale ed è stata privilegiata, oltre alle imposte sulla

proprietà, l'addizionale locale sul reddito. Altri ancora (ad esempio Austria, Germania e Polonia) hanno sviluppato un sistema specifico che poggia su imposte condivise e imposte proprie o si basano di più sui trasferimenti.

Tra le diverse modalità di finanziamento, il capitolo si sofferma in particolare sui trasferimenti a scopo perequativo avvalendosi delle informazioni di recente rese disponibili dal *Network on fiscal relations across levels of government* coordinato dall'OCSE (2008). Questo tipo di trasferimenti in media impegna il 2,3% del PIL e rappresenta quindi un contributo non trascurabile al finanziamento degli enti territoriali. Alcuni paesi applicano schemi molto complessi, in particolare per la valutazione dei bisogni (Regno Unito, paesi scandinavi), altri seguono schemi meno complicati (Paesi Bassi, Belgio) e altri ancora utilizzano poche grandezze, e segnatamente la popolazione, come riferimento principale (Spagna, Germania).

Il capitolo presenta più nel dettaglio tre esempi: Paesi Bassi, Regno Unito e Repubblica federale tedesca. Il primo paese appare interessante in quanto ha di recente modificato la tecnica di valutazione dei bisogni locali di spesa, passando dalla stima econometrica all'analisi delle differenze. Il sistema adottato nel Regno Unito è più sofisticato e anch'esso imperniato sulla valutazione dei bisogni di spesa locali a fronte di uno schema molto semplice dal lato delle entrate, nel caso di tale Paese ridotto in pratica ad un'unica imposta. L'ultimo caso presentato, quello della Germania, fornisce un classico esempio di perequazione orizzontale (coadiuvata da trasferimenti verticali). L'approccio costituzionale è alla perequazione delle condizioni di vita degli abitanti su tutto il territorio ed il sistema si concentra, a differenza degli altri due paesi esaminati, sulla perequazione della capacità fiscale prendendo in considerazione i bisogni, sia pure con riferimento in pratica alla sola popolazione residente, per la ripartizione dai Land ai comuni.

L'analisi effettuata suggerisce che la decisione politica sia l'elemento determinante nella configurazione finale del sistema di finanziamento. Essa infatti sottende praticamente tutti gli aspetti. In primo luogo, riguardo al *pool* da trasferire e allo standard minimo di servizi, e, soprattutto, nella selezione dei fattori di costo caratteristici per ciascuna funzione di spesa e dei pesi relativi dei fattori di bisogno.