

TRASPARENZA E COSTI STANDARD

di GIUSEPPE FRANCO FERRARI

SOMMARIO: 1. I costi (e fabbisogni) *standard* nell'impianto del federalismo fiscale di impronta municipale. — 2. La vicenda preparatoria. — 3. I metodi. — 4. I costi *standard* nel settore sanitario: alcune considerazioni generali.

1. I costi (e fabbisogni) *standard* nell'impianto del federalismo fiscale di impronta municipale.

Sul c.d. federalismo fiscale quale strumento di corretta attuazione dell'art. 119 Cost. come revisionato nel 2001 tanto è stato ormai scritto, specie dopo l'entrata in vigore della legge 5 maggio 2009, n. 42, sotto il profilo teorico (1), applicativo tanto sul versante giurisdizionale (2) quanto su quello operati-

(1) Cfr. ad es. A. BRANCASI, *Uguaglianze e disuguaglianze nell'assetto finanziario di una Repubblica federale*, in *Dir. pubbl.*, 2002, 909 ss.; E. CORALI, *Federalismo fiscale e costituzione. Espressioni e dover essere in tema di autonomia di entrata e di spesa di Regioni ed enti locali*, Milano, 2010; V. NICOTRA, F. PIZZETTI, S. SCOZZESE (a cura di), *Il federalismo fiscale*, Roma, 2009; A.A.Vv., *Il federalismo fiscale». Commento alla legge n. 42 del 2009*, a cura di A. Ferrara e G.M. Salsano, Napoli, 2010; M. NICOLAI (a cura di), *Primo rapporto sulla finanza pubblica. Finanza pubblica e federalismo*, Rimini, 2012; L. ANTONINI, *Federalismo all'italiana. Dietro le quinte della riforma incompiuta*, Padova, 2013. Più orientati direttamente verso la tematica dei costi *standard* sono: G. JORIO, *Il federalismo fiscale verso i costi standard*, in *Federalismi.it*, 12/2010; G. RIVOSCCHI, *La determinazione dei fabbisogni standard degli enti territoriali: un elemento di incertezza nella via italiana al federalismo fiscale*, in *Federalismi.it*, 8/2011; E. JORIO, *Federalismo municipale: la determinazione dei costi e fabbisogni standard (e non solo)*, in *Federalismi.it* 9/2011.

(2) Ad es. A. BRANCASI, *Il coordinamento della finanza pubblica nel federalismo fiscale*, in *Dir. pubbl.*, 2011, 451 ss. e ID., *Ambito e regole del coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario: il quadro costituzionale*, in L. CAVALLINI CADEDU (a cura di), *Il coordinamento economico della finanza pubblica*, Napoli, 2012, 1 ss.

vo (3), e persino comparato (4) che è quasi impossibile individuare un approccio nuovo alla tematica dei costi *standard*. La centralità dei costi *standard* rispetto all'impalcatura complessiva del sistema non ha bisogno di essere rimarcata (5). È evidente che costi (e fabbisogni *standard*) sono insieme il dato di partenza ed il punto di arrivo di un modello complesso ma praticabile, che ha bisogno di potenti iniezioni di efficienza, di equità, di omogeneità e di trasparenza per essere portato a livelli di qualità compatibili con le esigenze di supporto alla crescita del sistema economico complessivo e forse di sopravvivenza.

I principi di riferimento, merita appena ricordarlo, sono quelli dell'art. 2, comma 2, lett. *f* ed *m*, dell'art. 11, comma 1, lett. *b*, dell'art. 13, comma 1, lett. *d*, dell'art. 21, comma 1, lett. *c* ed *e*, e comma 2 della legge di delegazione n. 42. In estrema sintesi, il calcolo dei costi *standard* è il presupposto per definire gli indicatori di efficienza ed efficacia dell'azione amministrativa, nella sua dinamica, e nella dimensione finalistica per individuare gli obiettivi di servizio delle amministrazioni territoriali chiamate a svolgere funzioni identificabili o con quelle fondamentali di cui alla lett. *p* dell'art. 117, comma 2, o con i livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali di cui alla lett. *m* dello stesso comma. Per conseguenza, esso è il prodromo per la determinazione dei fabbisogni di risorse e della loro distribuzione, in prima istanza attraverso il prelievo fiscale locale e integrativamente le perequazioni ammissibili in base all'art.

(3) Cfr. per tutti i RAPPORTI IFEL, *La finanza locale in Italia*, 2010, 2011, 2012 e 2013, Roma, pro anno.

(4) Dopo lo studio pionieristico di M. BERTOLISSI, *Lineamenti costituzionali del « federalismo fiscale »*, *Prospettive comparate*, Padova, 1982, cfr. ad es. G. ANDERSON, *Fiscal Federalism: A Comparative Introduction*, Oxford-New York, 2010, G.F. Ferrari (a cura di), *Federalismo, sistema fiscale, autonomie. Modelli giuridici comparati*, Roma, 2010 e ancora, di recente, A. DE PETRIS, *Federalismo fiscale « learning by doing »: Modelli comparati di raccolta e distribuzione del gettito tra centro e periferia*, Padova, 2010, G. BIZIOLI, C. SACCHETTO, *Tax Aspects of Fiscal Federalism*, Amsterdam, 2011, e G.G. CARBONI, *Federalismo fiscale comparato*, Napoli, 2013.

(5) Con diversi accenti cfr. ad es. L. ANTONINI, *La prospettiva del nuovo federalismo fiscale*, www.legautonomie.it; L. D'ALESSIO, *La nozione di « costo standard »*, www.astridonline.it e anche G. PISAURO, *I fabbisogni standard nel settore sanitario*, www.nens.it.

119 Cost. La piena padronanza dei costi dovrebbe consentire di quantificare i fabbisogni locali per le funzioni fondamentali da finanziarsi anzitutto attraverso la copertura mediante tributi propri, compartecipazioni a tributi erariali e regionali, addizionali a tali tributi e, in seconda istanza, tramite il ricorso al fondo perequativo; per le altre funzioni, non fondamentali, il finanziamento poggerebbe oltre che sugli strumenti tributari sopra elencati altresì sul fondo perequativo basato sulla capacità fiscale per abitante; la stessa base cognitiva è destinata a fondare la quantificazione ed il riparto dei fondi perequativi tenendo conto delle caratteristiche sociali, economiche, demografiche e territoriali dei diversi enti in passato quasi sempre considerati categorie omogenee. Siffatta razionalizzazione, a sua volta, è lo strumento ormai indifferibile per il superamento, entro un lasso non troppo lungo definito in cinque anni dalla stessa legge delega, delle tecniche di salvaguardia della spesa storica che, per la sovrapposizione di diverse cause di vischiosità istituzionale e sociale, rappresentano la costante del sistema fiscale locale italiano dall'epoca dei decreti Stammati (6), a tratti scalfita ma mai sostanzialmente intaccata negli ultimi trentacinque anni. In questo modo dovrebbe conseguirsi il risultato del riequilibrio territoriale tra enti cronicamente sottodotati ed altri stabilmente sovradotati, per effetto di meccanismi di trasferimento pacificamente ritenuti in violazione di uno dei principi base della democrazia, quale la coincidenza tra rappresentanza e tassazione.

La messa in opera di questo ingranaggio è dunque carica di valenze tecniche e assiologiche. Sotto il primo profilo, la predisposizione metodologica e la applicazione operativa richiedono ovviamente tecniche matematiche, statistiche e di scienza delle finanze, adattate ad una realtà locale che ha bisogno di essere abituata anche solo alla raccolta ed all'analisi di dati, fino ad epoca recente inutile, proprio in ragione della stratificazione di disposizioni normative che la rendevano non necessaria e anzi controindicata, per non compromettere un regime fattuale ini-

(6) D.l. 29 dicembre 1977, n. 946, convertito in l. 27 febbraio 1978, n. 43.

quo e per molti aspetti aberrante, ma comodo e ormai abitudinario. Non vi è bisogno di ricordare che un altro dei problemi tipici del sistema amministrativo italiano, non solo locale, è stato sinora rappresentato dalla non completa affidabilità delle banche dati disponibili, e soprattutto dalla loro incomunicabilità, tale da compromettere la validità di ciascuna (7). Non a caso si è reso necessario, per ottenere risultati incontrovertibili, munirsi di un apparato sanzionatorio rilevante ed incisivo (8). Le metodiche di analisi ed elaborazione dei dati e la loro funzionalizzazione ai risultati voluti, poi, presentano qualche esempio straniero (9), ma non offrono un panorama ampio e vario di opzioni fruibili. Di fatto, le prime applicazioni si sono registrate negli Stati Uniti negli anni '70, con riguardo all'equalizzazione delle risorse dei distretti scolastici in alcune realtà statali, per compensare le diverse capacità di prelievo e favorire la distribuzione del sostegno federale, in tempi in cui la Corte Suprema federale, sotto la guida di Earl Warren prima e di Warren Burger poi, era giunta molto vicino ad affermare l'esistenza di un vero e proprio diritto all'istruzione, fermandosi poi ad un impiego assai attivo

(7) L'affermazione è ricorrente tra i pratici sia di enti locali che di tributi, sia infine di digitalizzazione delle amministrazioni, dopo il codice approvato con d.lgs. 7 marzo 2005, n. 82; la letteratura in materia è però di rilievo secondario. Cfr. comunque I. MACRÌ, *I dati delle pubbliche amministrazioni fra adempimenti e opportunità*, in *Azienditalia*, 2012, 7, 533 ss. Su scambio e riutilizzo, v. comunque il d.lgs. 24 gennaio 2006, n. 36, l'art. 57, commi 13 ss., del d.lgs. 30 dicembre 2010, n. 235, l'art. 15 della legge 12 novembre 2011, n. 183 e infine l'art. 47 del d.l. 9 febbraio 2012, n. 5, convertito in legge 4 aprile 2012, n. 35. Il legislatore della delega ha affrontato il problema inserendo la reciprocità tra titolari dei tributi nell'accesso alle anagrafi ed alle banche dati (art. 2, comma 2, lett. v).

(8) V. *infra*, nota 47.

(9) Come ad es. A. GUENGANT, *Évaluation économétrique des charges des communes*, in *Revue d'Économie Régionale et Urbaine*, 1998, 523 ss.; T. ARONSSON, J. LUNDBERG, M. WIKSTRÖM, *The Impact of Regional Public Expenditures on the Local Decision to Spend*, in *Reg. Sc. & Urban Economics*, 2000, 185 ss.; K. BRADBURY, B. ZHAO, *Measuring Non-School Fiscal Disparities among Municipalities*, in *Nat. Tax J.*, 2009, 1; Y. YILMAZ, S. HOO, M. NAGOWSKI, K. REUBEN, R. TANNENWALD, *Measuring Fiscal Disparities across the U.S. States. A Representative Revenue System/Representative Expenditure System Approach. Fiscal Year 2002*, Washington, D.C., 2006; A. EICHHORST, *Evaluating the Need Assessment in Fiscal Equalization Schemes at the Local Government Level*, in *J. of Socio-Economics*, 2007, 745; J. KIM, J. LOTZ (eds.), *Measuring Local Government Expenditure Needs - The Copenhagen Workshop*, Copenhagen, 2007.

delle *due process* ed *equal protection clauses* (10). Altri esempi di dottrina in queste tematiche erano ricavabili dal contesto spagnolo e da quello britannico, realtà, peraltro, in cui rispettivamente il sistema delle comunità autonome è stato messo a punto, non senza contraddizioni e sprechi, nei primi anni '80 (11), e quella delle contee e dei distretti è stata fatta oggetto di studi attenti e approfonditi sin dalla fine degli anni '60 e poi riformata incisivamente nel 1972 (12), con aggiustamenti successivi, specie nelle aree metropolitane (13), proprio per garantire razionalizzazioni demografiche, territoriali e finanziarie, di modo che gli studi esistenti non potevano che muovere da realtà locali assestate su valori di relativamente basso scostamento dal dato medio. I materiali stranieri utilizzabili, insomma, non erano numerosi, sia per lo stato di avanzamento degli studi nel settore che per l'arretratezza endemica della situazione nazionale.

Sul piano assiologico, il tema dei costi *standard* tocca nervi profondi del sistema politico-istituzionale e ne condiziona la struttura di fondo, tanto verticalmente, nel rapporto tra le articolazioni territoriali della Repubblica, quanto sul terreno della condizione dei cittadini e in ultima analisi dei principi. Le due dimensioni sono peraltro strettamente interconnesse, attraverso una serie di legature strutturali che la sensibilità dei costituzio-

(10) Cfr. G.F. FERRARI, *Localismo ed eguaglianza nel sistema americano dei servizi sociali*, Padova, 1984, 367 ss.; nella letteratura americana degli anni '70, ad es. NOTE, *The Evolution of Equal Protection - Education, Municipal Services and Wealth*, in 7 *Harv. C.R. - C.L.L. Rev.* 105 (1971), D.L. RUBINFELD, *The Judicial Pursuit of Local Fiscal Equity*, in 92 *Harv.L. Rev.* 1662 (1979), J. SILARD, S. WHITE, *Intrastate Inequalities in Public Education: The Case for Judicial Relief under the Equal Protection Clause*, in 1970 *Wis. L. Rev.* 7.

(11) Cfr. in sintesi R. REY, *Análisis y situación de las comunidades autónomas*, Madrid, 2004 e J.F. LÓPEZ AGUILAR, *Lo Stato autonomico spagnolo*, Padova, 1999.

(12) Dal *Local Government Act*, 1972. Cfr. G.F. FERRARI, *Autorità locali e governo centrale nell'amministrazione della scuola in Inghilterra*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1975, 1798 ss. e ID., *Il Layfield Report e la riforma della finanza locale in Gran Bretagna*, in *Amministrare*, 1977, 221 ss.; da ultimo M. MAZZA, *Le relazioni finanziarie intergovernative nel Regno Unito*, in G.F. FERRARI (a cura di), *Federalismo, sistema fiscale, autonomie*, cit., 251 ss.

(13) Dal *Local Government Act*, 1985, dal *Local Government Act*, 1992, dal *Greater London Authority Act*, 1999 e infine dal *Local Government Act*, 2000; Cfr. A. DEVEREUX DEAN, E.J. RIMMER, *Digest of the Law and Practice Relating to Local Government in England and Wales (including London)*, London, 2012.

nalisti ha da tempo evidenziato (14) e che la revisione costituzionale del 2001, se possibile, ha reso più evidenti. La democrazia come valore assoluto postula che il principio personalistico e quello di eguaglianza si declinino insieme, così da assicurare la protezione dei diritti in un contesto di effettività (15), che solo consente di qualificare i diritti stessi non come meri strumenti difensivi, nell'accezione vetero-liberale, ma come strumenti di costruzione in positivo dello Stato costituzionale. Il circuito virtuoso tra diritti civili, politici e sociali può essere attivato e mantenuto in essere solo in condizione di relativa omogeneità sociale. La garanzia dei livelli essenziali dei servizi è uno dei fattori per il conseguimento dell'omogeneità sociale. Non certo l'unico, ma senz'altro il più importante tra quelli a disposizione dei pubblici poteri, insieme alle politiche economiche, o a quanto ne rimane dopo le massicce cessioni di sovranità ad organismi sovranazionali, alle politiche del lavoro, ed alle funzioni fondamentali dei soggetti pubblici, non solo locali.

Una scorretta ed iniqua ripartizione territoriale delle risorse pubbliche mina alla base il principio di rappresentanza e con esso l'essenza medesima della democrazia, creando sacche di privilegio e situazioni di parassitismo, malessere sociale e scontento permanente, e quindi sabotando l'omogeneità sociale e bloccando il circuito virtuoso della democrazia, anzi attivando meccanismi perversi. Un simile *status quo* non appare più tollerabile quando, al di là dei vincoli costituzionali, l'apertura dei mercati al contesto globale espone le istituzioni domestiche a impietosi confronti concorrenziali, che mettono a nudo non solo pecche e limiti delle istituzioni italiane, ma soprattutto l'ipocrisia di divaricazioni strutturali tra la teoria dei principi costituzionali e il tradimento quotidiano di prassi mediocri e poco commendevoli. La cittadinanza sociale viene a subire lesioni irreparabili quando il prelievo fiscale è esercitato in maniera slegata

(14) Cfr. C. MORTATI, *Art. 1*, in G. BRANCA, *Commentario della Costituzione*, Bologna, 1975, 1 ss.

(15) Su cui J. HABERMAS, *Faktizität und Geltung, Beiträge zur Diskurstheorie des Rechts und des demokratischen Rechtsstaates*, Frankfurt, 1992, trad. it., Milano, 1996.

dalla capacità individuale e territoriale, i trasferimenti distributivi sono operati in modo scorretto e non conforme all'obiettivo equalizzante, la stessa base di costo dei servizi e delle funzioni è ignota e non viene utilizzata per valutare l'efficienza dell'amministrazione nelle sue diverse articolazioni.

La determinazione dell'unità di costo su base di prestazione non può non essere il punto di partenza imprescindibile per la gestione non solo dei servizi sociali, ma in genere delle funzioni fondamentali dell'azione pubblica, sull'assunto che, come è stato dimostrato polemicamente da tempo (16), tutti i diritti « costano », non solo quelli sociali. In altri termini, la cittadinanza stessa, e non solo la cittadinanza sociale (17), si fonda sulla strutturazione efficiente dell'agire pubblico, oggetto di quella che già Marshall chiamava « fiducia nello Stato » e che un segmento non trascurabile di economisti, in specie post-keynesiani, ha dimostrato consistere nella condivisione di libertà, eguaglianza ed efficienza (18). Senza scomodare patti originari di derivazione rawlsiana (19), è sufficiente richiamare la dottrina economica della assegnazione di risorse scarse e costi su base interindividuale e territoriale, sintetizzata da ultimo da autori come H.P. Young (20) e J. Elster (21), J. Harsanyi (22) e A. Sen (23). A valle della crisi del 2008 ed anni seguenti Stigli-

(16) Da C. SUNSTEIN, *The Cost of Rights. Why Liberty Depends on Taxes*, New York, 1999, trad. it., Bologna, 2000.

(17) Nel senso reso famoso da T.H. MARSHALL, *Sociology at the Crossroad*, London, 1969, trad. it., Torino, 1976, 38 ss., 189 ss.

(18) Dal titolo del lavoro di J.E. MEADE, *Liberty, Equality and Efficiency*, London, 1993, trad. it., Milano, 1995.

(19) Cfr. *A Theory of Justice*, Cambridge, Mass., 1971, trad. it., Milano, 1984 e *Justice as Fairness: Political Not Metaphysical*, Phil. & Pub. Affairs, 1985, 223 ss.

(20) (Ed.), *Cost Allocation*, Amsterdam, 1985.

(21) *Local Justice, How Institutions Allocate Scarce Goods and Necessary Burdens*, New York, 1992, trad. it., Milano, 1995.

(22) *Cardinal Welfare, Individualistic Ethics and Interpersonal Comparisons of Utility*, in *J. of Pol. Econ.*, 1976, 594.

(23) Ad es. *On Economic Inequality*, Oxford, 1973 e *Choice, Welfare and Measurement*, Oxford, 1982, 353 ss.

tz (24) ha di nuovo persuasivamente dimostrato che significativi livelli di disegualianza rendono l'economia ed in genere il sistema istituzionale meno efficienti, mettendo a repentaglio lo stesso insieme di procedimenti politici democratici, minati dalla crisi di fiducia, come con formulazioni più giuridicamente pregnanti aveva segnalato John H. Ely (25) sin dal 1980. È chiaro che le tesi di Stiglitz sono articolate con riferimento alle disegualianze sociali ed individuali nel quadro delle istituzioni della globalizzazione, ma esse possono applicarsi con poche modificazioni a disegualianze territoriali idonee a fondare *status* di tipo residenziale (26). Sul terreno più propriamente costituzionale, l'art. 97 della nostra Carta aggiunge fondamento alle ricadute della disegualianza in termini di inefficienza, prescrivendo l'imparzialità dell'azione amministrativa non solo nell'accezione spaventiana di non permeabilità dell'amministrazione da parte delle istanze partitiche (27), ma anche in quella contemporanea di ponderazione necessaria di tutti gli interessi tutelati in base a criteri unitari (28). Lo stesso imperativo di imparzialità, d'altronde, grava sul legislatore in termini di ragionevolezza delle scelte normative, tenute a muovere da dati fattuali non distorti per pervenire a trattamenti non arbitrariamente discriminatori (29), incarnandosi nel principio dell'art. 3.

(24) J.E. STIGLITZ, *The Price of Inequality. How Today's Divided Society Endangers Our Future*, New York, 2012, trad. it., Torino, 2013.

(25) *Democracy and Distrust, A Theory of Judicial Review*, Cambridge, Mass., 1980.

(26) Nel linguaggio di J. ELSTER, *Local Justice*, cit., 82 ss. Sulle ineguaglianze di *status* rimane fondamentale il classico studio di W.G. RUNCIMAN, *Relative Deprivation and Social Justice, A Study of Attitudes to Social Inequality in Twentieth-Century England*, London, 1966, trad. it., Torino, 1972, in part. 293 ss.

(27) Il riferimento è ovviamente a S. SPAVENTA, *Giustizia nell'amministrazione discorso tenuto all'Associazione costituzionale di Bergamo*, 7 maggio 1880.

(28) Nella formulazione di A. CERRI, *Imparzialità e indirizzo politico nella pubblica amministrazione*, Padova, 1973, 120 ss. e *L'eguaglianza nella giurisprudenza della Corte costituzionale*, Milano, 1976. Il pensiero di Cerri è ricostruito da C. PINELLI, *Art. 97*, in G. BRANCA, *Commentario della Costituzione*, Bologna, 1994, 193 ss. Cfr. anche A. ANDREANI, *Il principio costituzionale di buon andamento della pubblica amministrazione*, Padova, 1979.

(29) V. per tutti P. BARILE, *Il principio di ragionevolezza nella giurisprudenza della Corte costituzionale* e G. ZAGREBELSKY, *Su tre aspetti della ragionevolezza*, in AA.VV., *Il principio di ragio*

Sul piano assiologico, come si vede pur ad una sintesi estremamente sommaria, il ricorso ai costi *standard* come strumento di calcolo dei fabbisogni essenziali e supporto al corretto riparto delle risorse nelle istanze di autonomia locale evoca dunque valori basilari del costituzionalismo liberaldemocratico: il principio democratico da un lato innerva la rappresentanza e la collega con la tassazione, dall'altro fonda l'autonomia degli enti territoriali e ne esige organizzazione e finanziamento rispettosi delle comunità rappresentate, dall'altro ancora impone l'efficienza degli assetti organizzativi, il buon andamento dell'azione amministrativa e la ragionevolezza delle scelte normative. L'aspetto fondamente tecnico di metodologie statistico-finanziarie tradotte in formule matematiche si trasforma così in valenze cariche di significati ideologici, che traggono le mosse dal pensiero economico e politologico ma si incarnano nell'« *embedded constitutionalism* ».

Altri valori ricollegabili al dato statistico-finanziario dei costi non raggiungono forse livelli di rilevanza costituzionale espressa, ma ugualmente hanno conquistato in progresso di tempo un rango significativo attraverso la legislazione amministrativa, venendo poi ulteriormente scolpiti e sviluppati nelle implicazioni più fini dalla giurisprudenza amministrativa. È questo il caso anzi tutto della trasparenza. Formalizzata in norma primaria dalla progenie della legge n. 241/1990 (artt. 1, comma 1, e 15 della legge 11 febbraio 2005, n. 15, modificativi, per quanto qui rileva, dell'art. 1 e dell'art. 22, comma 2, nonché art. 19, comma 1, della legge 18 giugno 2009, n. 69, sostitutivo dello stesso art. 22) (30) e dunque promossa a dignità di principio

179
 180
 181
 182
 183
 184
 185
 186
 187
 188
 189
 190
 191
 192
 193
 194
 195
 196
 197
 198
 199
 200
 201
 202
 203
 204
 205
 206
 207
 208
 209
 210
 211
 212
 213
 214
 215
 216
 217
 218
 219
 220
 221
 222
 223
 224
 225
 226
 227
 228
 229
 230
 231
 232
 233
 234
 235
 236
 237
 238
 239
 240
 241
 242
 243
 244
 245
 246
 247
 248
 249
 250
 251
 252
 253
 254
 255
 256
 257
 258
 259
 260
 261
 262
 263
 264
 265
 266
 267
 268
 269
 270
 271
 272
 273
 274
 275
 276
 277
 278
 279
 280
 281
 282
 283
 284
 285
 286
 287
 288
 289
 290
 291
 292
 293
 294
 295
 296
 297
 298
 299
 300
 301
 302
 303
 304
 305
 306
 307
 308
 309
 310
 311
 312
 313
 314
 315
 316
 317
 318
 319
 320
 321
 322
 323
 324
 325
 326
 327
 328
 329
 330
 331
 332
 333
 334
 335
 336
 337
 338
 339
 340
 341
 342
 343
 344
 345
 346
 347
 348
 349
 350
 351
 352
 353
 354
 355
 356
 357
 358
 359
 360
 361
 362
 363
 364
 365
 366
 367
 368
 369
 370
 371
 372
 373
 374
 375
 376
 377
 378
 379
 380
 381
 382
 383
 384
 385
 386
 387
 388
 389
 390
 391
 392
 393
 394
 395
 396
 397
 398
 399
 400
 401
 402
 403
 404
 405
 406
 407
 408
 409
 410
 411
 412
 413
 414
 415
 416
 417
 418
 419
 420
 421
 422
 423
 424
 425
 426
 427
 428
 429
 430
 431
 432
 433
 434
 435
 436
 437
 438
 439
 440
 441
 442
 443
 444
 445
 446
 447
 448
 449
 450
 451
 452
 453
 454
 455
 456
 457
 458
 459
 460
 461
 462
 463
 464
 465
 466
 467
 468
 469
 470
 471
 472
 473
 474
 475
 476
 477
 478
 479
 480
 481
 482
 483
 484
 485
 486
 487
 488
 489
 490
 491
 492
 493
 494
 495
 496
 497
 498
 499
 500

(30) Tra i numerosi commenti, cfr. ad es. quello di V. ITALIA (a cura di), *L'azione amministrativa*, Milano, 2005, 947 ss.. Ma v. ben prima G. ABBAMONTE, *La funzione amministrativa tra efficienza e trasparenza*, Atti del convegno annuale di diritto amministrativo, Milano, 1991, 8 ss. e P. VIRGA, *Trasparenza della P.A. e tutela giurisdizionale del diritto di accesso agli atti amministrativi*, 353 ss.; F.G. ARENA, *Trasparenza amministrativa e democrazia*, in *Sist. prev.*, 1993, 23 ss.; A. BARBETTONI ARLERI, *Trasparenza amministrativa e tutela della privacy*, in S. AMOROSINO (a cura

dell'attività amministrativa, essa è stata poi assimilata e valorizzata dai TAR e dal Consiglio di Stato (31), spesso come manifestazione della legalità (32). In particolare, essa è stata impiegata a garanzia della qualità del procedimento, e sopra tutto della fase istruttoria e del relativo supporto motivazionale (33), a presidio della conoscibilità da parte degli amministrati del dato organizzativo nel suo insieme e in specie dell'elemento personale (34), a sostegno della divulgazione cartacea e informatica dei dati specie in presenza di istanze accesso (35). La Corte costituzionale, da ultimo, ha poi iniziato a menzionare la trasparenza quasi di routine in una serie di contesti assai varia, talora in presenza di norme europee, altre volte in risposta ad argomenti delle parti (36), riconducendola per solito ai parametri degli artt. 3, 24, 97, 113, e conferendole quindi natura prevalentemente sostanziale. Ma in fondo già Kelsen (37) aveva ampiamente dimostrato la connessione tra principio democratico, razionalità della legislazione e democratizzazione dell'attività amministrativa. Nel caso italiano, poi, il processo di valorizzazione di questo nesso, almeno nell'elaborazione dottrinale e nelle intenzioni

di), *Le trasformazioni del diritto amministrativo - Scritti degli allievi per gli ottanta anni di M.S. Giannini*, Milano, 1995, 25 ss.

(31) Oltre che richiamata quasi ritualmente dal legislatore sia in discipline generali che in contesti specifici, come nel caso della legge 9 agosto 2013, n. 98, di conversione del d.l. 21 giugno 2013, n. 69, recante disposizioni urgenti per il rilancio dell'economia, il cui art. 47 prescrive la pubblicazione sul sito di Expo Milano delle spese organizzative sostenute, proprio per garantire la trasparenza nell'utilizzo delle risorse pubbliche.

(32) V. ad es. Cons. Stato, Sez. IV, 22 marzo 2007, n. 1384; Sez. VI, 27 febbraio 2008, n. 721.

(33) Cfr. ad es. Cons. Stato, Sez. IV, 10 luglio 2013, n. 3670.

(34) Quest'ultimo è stato introdotto dall'art. 69 del d.lgs. 27 ottobre 2009, n. 150, che ha inserito nel d.lgs. 30 marzo 2001, n. 165, l'art. 55-*nonies*, poi attuato con d.P.C.M. 28 luglio 2010.

(35) Ad es., tra le decisioni più recenti, Cons. Stato, Sez. VI, 31 luglio 2013, n. 4035; Sez. V, 20 agosto 2013, n. 4181. Da ultimo, poi, è intervenuta la legge 18 giugno 2009, n. 69, art. 10, che ha modificato ancora l'art. 22 della legge n. 241.

(36) Cfr. ad es. sent. 28 marzo 2013, n. 50 e 22 maggio 2013, n. 93, par. 1.4 dei motivi. Ma cfr. i non pochi precedenti degli anni '80 e '90 citati da P. TANDA, *Trasparenza (principio di)*, in *Dig. IV, Discipline pubblicistiche*, Torino, Aggiornamenti, Vol. III, tomo 2, 2008, 884 ss.

(37) H. KELSEN, *General Theory of Law and State*, Cambridge, Mass., 1945, trad. it., Milano, 1952, 304 ss.

del legislatore, è stato reso sempre più visibile dalla crescente prospettazione dell'amministrazione in chiave dinamica, in quanto incentrata più sull'attività e sul procedimento che sull'organizzazione e sul provvedimento, funzionale, in quanto protesa al risultato al servizio della collettività, economico-aziendale, in quanto non più limitata al riscontro della trasformazione della norma in atto in termini di legittimità ma estesa all'efficace soddisfacimento dell'interesse pubblico concreto ed all'efficiente produzione di *outputs* qualitativamente e quantitativamente apprezzabili (38).

A sua volta la trasparenza implica e presuppone l'omogeneità dei dati utilizzati in comparazione tra di loro. In questo modo il valore della trasparenza si estende all'ordinamento contabile e finisce con il permearlo in una pluralità di accezioni. Fino almeno al Testo Unico degli Enti Locali approvato con d.lgs. n. 267/2000, esso si esprimeva tradizionalmente nei principi di veridicità, integrità, pubblicità e chiarezza, considerati in via tralatizia come regole amministrative del bilancio degli enti pubblici, territoriali e non (39). A partire dal T.U.E.L., passando attraverso il regolamento approvato con d.P.R. 27 febbraio 2003, n. 97 (40), la riforma della contabilità operata con d.lgs. 170/2006 e da ultimo attraverso il d.lgs. n. 118/2011, pure appartenente al pacchetto di norme delegate derivante dalla legge n. 42, la progressione dell'espansione di questo valore nel sistema contabile pubblico è divenuta inarrestabile. L'*International Accounting Standards Board* (I.A.S.B.) con i suoi principi contabili ha poi fatto il resto. Il Regolamento CE del Parlamento e del Consiglio 1606/2002 vi è in gran parte conformato, spingendo gli

(38) Impossibile in questa sede rendere conto di tali ampi sviluppi dottrinali, ma v. a titolo meramente esemplificativo L. IANNOTTA, *La considerazione del risultato nel giudizio amministrativo: dall'interesse legittimo al buon diritto*, in *Dir. proc. amm.*, 1998, 299 ss.; AA.Vv., *Economia, diritto e politica nell'amministrazione di risultato*, Torino, 2003; AA.Vv., *Principio di legalità e amministrazione di risultato*, Torino, 2004.

(39) V. ad es. S. BUSCEMA, A. BUSCEMA, *Contabilità dello Stato e degli enti pubblici*, Milano, IV ed., 2005, 45 ss.

(40) Su cui per tutti L. FIORENTINO, R. PEREZ (a cura di), *Il regolamento sull'amministrazione e la contabilità degli enti pubblici*, Milano, 2005.

Stati membri verso l'uniformità. In termini assoluti, già nel regolamento 97/2003 i principi o postulati di veridicità ed attendibilità di cui alle lett. *a* e *d* dell'art. 5 costituivano l'antesignano della trasparenza. In senso diacronico, i principi o postulati di continuità e costanza, cui alle lett. *j* ed *l*, attuavano il medesimo valore, consentendo la comparabilità nel tempo di entrate e spese, e quindi fondando la verifica dei risultati della programmazione e dello scostamento tra ipotesi preventive e dato conclusivo. Sul piano sincronico, la trasparenza rappresenta lo strumento o piuttosto il metodo ispiratore di impostazione *ex ante* e verifica *ex post* dei principi sostanziali, quali significatività, rilevanza (lett. *e*), prudenza (lett. *k*), correttezza (lett. *b*) e imparzialità (lett. *c*), coerenza. La stessa declinazione congiunta di metodo finanziario e metodo economico, principio ispiratore delle riforme domestiche e sovranazionali, implicando che la competenza finanziaria imputi gli accertamenti e gli impegni mentre quella economica permetta di correlare le risorse impiegate, i risultati ottenuti e le responsabilità dei titolari della gestione, si vale della trasparenza come tecnica di perseguimento e verifica dell'equilibrio di bilancio, così contribuendo alla realizzazione del principio costituzionale formulato nell'art. 81.

L'esigenza di trasparenza sul versante contabile, così collocata su di un piano inclinato che ha ad un estremo principi tecnico-contabili ed all'altro valori di rilievo costituzionale, non è certo sfuggita al legislatore del federalismo fiscale del 2009, che infatti ha contemplato un'apposita delega finalizzata prima alla rilevazione unitaria dei fatti gestionali sotto i profili finanziario ed economico-patrimoniale insieme e poi alla migliore conoscibilità dei dati di bilancio. Il decreto delegato n. 118/2011, integrato dal d.P.C.M. 28 dicembre 2011, ha appunto provveduto a dare attuazione a questo approccio (41). La nuova articolazione

(41) Cfr. in particolare gli artt. 2 e 9. Un commento analitico ai due testi in M. QUERCHIA, *Il nuovo ordinamento contabile degli enti locali*, in *Finanza locale*, 2013, n. 4, 7 ss. Nell'art. 2, comma 1, tra le finalità della legge, figura già l'intento di « armonizzare i sistemi contabili e gli schemi di bilancio » degli enti locali.

del bilancio dell'ente locale per missioni e programmi non solo lo rende più omogeneo a quello statale e valorizza la reciproca comparabilità, ma esalta la leggibilità e la trasparenza e si muove nel senso dell'adozione della *classification of the functions of government* (Cofog), a sua volta conforme al sistema dei conti europeo Sec 95, il cui scopo è ovviamente quello di omologare le tecniche classificatorie in uso nei diversi ordinamenti per agevolare confronti e adeguamenti assimilatori.

In complesso, la carica valoriale dei costi *standard* è enorme: muove da idee collocate nella sfera dell'economia, della politica, della matematica e della statistica e si colloca al cuore del costituzionalismo liberaldemocratico.

2. *La vicenda preparatoria.*

L'*iter* elaborativo dei costi *standard* a partire dalla legge n. 42 dovrebbe essere ormai noto, ma può meritare un breve riepilogo del profilo evolutivo della normazione.

Tra i principi e criteri direttivi della delega l'art. 2, comma 2, individua chiaramente la determinazione del costo e del fabbisogno *standard* come indicatori per la valutazione di efficienza ed efficacia dell'azione pubblica, anche alla luce della definizione degli obiettivi di servizio (lett. *f*), così facendo pienamente propria la configurazione dell'amministrazione per missione, strutturata dinamicamente e funzionalmente, nonché il superamento della spesa storica (lett. *m*). L'apposito decreto delegato è previsto espressamente, tra i tanti provvedimenti attuativi necessari, dal comma 6 dello stesso art. 2, che correla strettamente la determinazione di costi e fabbisogni *standard* ai livelli essenziali delle prestazioni. Gli artt. 8 e 21, rispettivamente per le Regioni e per gli enti locali, individuano le diverse tipologie di funzioni, allo scopo di distinguere tra quelle che sono destinate alla copertura integrale del fabbisogno e del costo *standard*, in ragione, della fundamentalità delle esigenze di solidarietà sociale, e quelle

che non fruiscono di tale qualifica (42). L'art. 11, sulla base del dato funzionale riferito agli enti locali, disciplina le fonti destinate alla copertura delle distinte categorie di funzioni, fondando il calcolo soprattutto di quelle fondamentali su costi *standard* preventivamente determinati (43). L'art. 13 si richiama alla standardizzazione della spesa corrente, previa applicazione di correttivi di natura demografica, territoriale e sociale, per la ripartizione del fondo perequativo (comma 1, lett. *c* e *d*).

Lo schema di decreto legislativo, il terzo in progresso di tempo, veniva presentato alla Commissione parlamentare per il federalismo fiscale ed alle commissioni bilancio delle due Camere l'8 settembre 2010. Il termine per l'espressione del parere della Copaff veniva spostato per la complessità della materia dal 7 al 27 novembre 2010; l'*iter* si concludeva il 10 novembre, preceduto dai pareri delle Commissioni affari costituzionali e da quello della Commissione finanze del Senato (44). La deliberazione del Consiglio dei Ministri seguiva in data 18 novembre, con significative modificazioni rispetto al testo esaminato dalle Camere (45). Il risultato finale era il d.lgs. 26 novembre 2010, n. 216.

Il decreto, come è ormai ben noto, prepone il Governo al coordinamento dinamico della finanza pubblica in vista dell'obiettivo della convergenza dei costi e dei fabbisogni *standard* dei diversi livelli di amministrazione e degli obiettivi di servizio ai livelli essenziali delle prestazioni e delle funzioni fondamentali, contemplando il parere preventivo della Conferenza permanente e il concorso di quest'ultima al monitoraggio; prevede una

(42) V. il sintetico commento di A. POGGI, *Costi standard e livelli essenziali delle prestazioni*, in V. NICOTRA, F. PIZZETTI, S. SCOZZESE, *Il federalismo fiscale*, cit., 109 ss.

(43) Cfr. il commento di G.F. FERRARI, *Inquadramento generale dei rapporti finanziari tra lo Stato e gli enti locali*, *ivi*, in particolare 170 ss.

(44) La cronaca in Commissione parlamentare per l'attuazione del federalismo fiscale Relazione semestrale sull'attuazione della legge delega 5 maggio 2009, n. 42, sul federalismo fiscale, Doc. XVI-bis n. 3, 30 novembre 2010. Un commento in M. BERTOLISSI, *Il federalismo fiscale e la sua cronaca*, in *Fed. fisc.*, 2010, 123 ss. Le relazioni successive nel Doc. XVI-bis, n. 5, 21 luglio 2011, e nel Doc. 649, 9 maggio 2012.

(45) Cfr. il Doc. XVI-bis, cit., All.1, 97 ss.

fase transitoria graduale di un triennio (art. 2); individua, fino a nuova determinazione con legge, le funzioni fondamentali di Comuni e Province e classifica come fondamentali le relative spese, limitando quelle generali di amministrazione e controllo di entrambi i livelli di governo al 70% di quelle certificate nell'ultimo bilancio disponibile prima dell'entrata in vigore della legge di delega (art. 3); individua la metodologia per la determinazione dei fabbisogni *standard* dettando alcuni criteri alquanto generali (art. 4); affida sia l'elaborazione delle metodologie che il loro aggiornamento ed il monitoraggio della fase applicativa (non oltre il terzo anno dalla adozione, art. 7) alla Società per gli studi di settore, poi Soluzioni per il Sistema Economico (SOSE S.p.a.), controllata dal Tesoro, con la collaborazione scientifica dell'Istituto per la finanza e l'economia locale (IFEL) e con l'eventuale avvalimento dell'ISTAT (art. 5). La Conferenza Stato città ed autonomie locali aveva nel frattempo, nella seduta del 27 luglio 2011, individuato come criterio per la raccolta dei dati la distribuzione e la raccolta in via telematica di questionari, con la sanzione del blocco dei trasferimenti di qualsiasi tipo agli enti inadempienti (46).

L'attività di rilevazione è stata avviata nel corso del 2011 con riferimento al primo terzo di funzioni fondamentali, destinato a venir finanziato nelle nuove forme dal 2013, cioè a polizia locale per i Comuni, servizi del mercato del lavoro per le Province e funzioni generali di amministrazione, gestione e controllo per entrambi. La relativa nota metodologica è stata approvata con d.P.C.M. 21 dicembre 2012. La sua pubblicazione è stata ovviamente preceduta da un'intensa attività istruttoria e di confronto. I momenti più rilevanti di tale attività, dopo la ricezione dei questionari, sono stati probabilmente la riunione in seduta plenaria di Copaff del 28 giugno 2012, l'audizione di

(46) I termini per raccolta e pubblicazione dei dati sono stati individuati dalla legge 6 luglio 2012, n. 94, art. 1-*bis*, di conversione del d.l. 7 maggio 2012, n. 52, poi abrogato dall'art. 49-*bis* del d.l. 21 giugno 2013, n. 69, convertito in legge 9 agosto 2013, n. 98, che all'art. 54 ha pure dettagliato i termini di decorrenza della sanzione.

Copaff presso la Commissione parlamentare per l'attuazione del federalismo fiscale sullo stato di attuazione del procedimento, dell'11 luglio 2012, e l'audizione di IFEL e SOSE avanti la stessa Commissione parlamentare, del 28 novembre 2012. I prodotti finali, almeno sinora, sono stati la Nota metodologica di IFEL, articolata per singole funzioni, e il Rapporto IFEL, portante la sintesi dei risultati.

3. *I metodi.*

Venendo ora alla procedura seguita, vanno illustrate le modalità di formazione del questionario.

Quanto alla collaborazione degli enti locali, forse per la prima volta nella storia amministrativa italiana si è realizzata una raccolta dati totalmente o pressoché totalmente soddisfacente. I questionari inviati nel 2011, concernenti per i Comuni le funzioni polizia locale (47) e per le Province quelle di sviluppo economico riferite ai servizi del mercato del lavoro (48) e quelle generali di gestione, amministrazione e controllo (49) hanno infatti ottenuto risposta dal 100% degli enti interessati, mentre i questionari destinati ai Comuni su queste ultime funzioni (50) hanno avuto riscontro per il 99,99%, mancando all'appello solo tre enti. L'attività di assistenza da parte degli operatori IFEL è stata assidua ed evidentemente incisiva, manifestandosi in assistenza preventiva nella compilazione dei moduli e in interventi successivi per la verifica di dati a prima vista inattendibili; è stato rilevante l'interesse delle amministrazioni a conseguire risultati in termini di efficienza e responsabilizzazione, al di là dell'efficacia della sanzione minacciata. Poco meno vicini alla totalità degli interpellati i riscontri ai questionari inviati nel 2012 ai Co-

(47) Questionario FC02U.

(48) Questionario FP06U.

(49) Questionario FP01U.

(50) Questionari FC01A-B-C-D.

muni per istruzione pubblica (51) e settore sociale (52), pari rispettivamente al 98,8 e al 97,6% degli enti, mentre sono stati ancora del 100% le risposte delle Province in tema di istruzione pubblica e gestione del territorio (53). Nel 2013 sono stati inoltrati i residui questionari concernenti viabilità e trasporti, nonché gestione di territorio e ambiente per i Comuni (54), trasporti, tutela ambientale e polizia provinciale per gli enti di secondo livello (55).

La fonte principale per la compilazione dei questionari è stata costituita dai Certificati di conto consuntivo (CCC), come prescritto dal d.lgs. n. 216, e dai dati relativi ad accertamenti, incassi, impegni e pagamenti. Per le funzioni di polizia locale si è subito constatato che i dati ricavabili dai CCC, pur avendo il pregio di essere diacronicamente attendibili in quanto di solito raccolti ed esposti con la stessa metodica per un certo numero di anni, erano troppo eterogenei, ad esempio perché una parte della retribuzione degli addetti era spesso forfettariamente contabilizzata tra le funzioni generali, mentre componenti di costo ulteriori erano frequentemente riportate sotto voci diverse, ad esempio quella relativa alla prestazione di servizi anziché quella di personale, ovvero ancora qualche addetto veniva contabilizzato sotto una sola funzione secondo il criterio della prevalenza economica ma impiegato in più funzioni, ed altro ancora. I dati dei CCC sono stati pertanto integrati mediante il ricorso a tavoli tecnici esplicativi.

Una volta ottenuti i dati sulla base di questionari molto articolati e compilati in modo uniforme anche grazie all'assistenza centralizzata, il primo passo è consistito nella c.d. pulitura dei dati, cioè nella correzione finalizzata a renderli attendibili. Essenziale è stato ad esempio l'esame disaggregato delle spese per la polizia locale sostenute non da Comuni singoli, il cui dato era quindi pari o vicino a zero, ma da Unioni, consorzi e altre forme

- (51) Questionario FC03U.
- (52) Questionario FC06U.
- (53) Questionari FP02U e FP04U.
- (54) Questionari FC04U e FC05U.
- (55) Questionari FP03U, FP05U, FP07U.

aggregative. Non meno rilevanti erano errori da comportamento opportunistico dell'estensore, inteso a rappresentazioni non del tutto corrette: controlli sistematici e verifiche analitiche hanno consentito di rimuoverli. Taluni Comuni hanno comunque dovuto venire scartati per inattendibilità dei dati, nonostante il lavoro di analisi e di intervento dialettico (56).

Terminata questa prima operazione, si trattava di definire il metodo di elaborazione dei dati. Il criterio più diffuso nei non numerosi testi internazionali e seguito in qualche occasione dallo stesso IFEL (57), benché solo per spiegare i differenziali di spesa su base territoriale, oltre che dall'Alta Commissione per il federalismo fiscale nel 2005, era quello fondato sull'analisi della spesa storica pro capite di ciascun Comune, con stima econometrica della funzione di spesa nel suo insieme, ad inclusione di tutte le determinanti, ed applicazione di fattori di regressione: questa tecnica è definita di solito « *Regression-based cost approach* » (RCA) (58). Con tale metodo il risultato finale è costituito dal valore atteso condizionato della spesa (*fitted value*) ottenuto dopo avere uniformato territorialmente i valori delle variabili esplicative non strutturali, cioè dopo avere standardizzato le spese. SOSE ed IFEL hanno invece optato per il diverso metodo (« *Representative Expenditure System* », RES), che si fonda sull'analisi econometrica delle singole funzioni di costo di ogni servizio o funzione fondamentale, che fa riferimento al valore atteso (*fitted value*) non condizionato, ovvero all'analisi di tutte o parte le variabili esplicative, cioè di tutte o gran parte delle determinanti, ad inclusione ad esempio della domanda di servizi o funzioni da parte della cittadinanza, dell'efficienza e capacità amministrativa degli enti, delle risorse finanziarie disponibili, variabili non strettamente connesse al modo di essere della funzione esaminata in sé e per sé, e pertanto considerate non strut-

(56) In numero di 28: SOSE, *I fabbisogni standard per le funzioni fondamentali di Comuni e Province*, Roma, 11 luglio 2012, 29.

(57) IFEL, *Economia e finanza locale*, Rapporto 2010, Roma, 35 ss. e 123 ss.

(58) Cfr. D. RIZZI, M. ZANETTE, *I fabbisogni standard di spesa dei Comuni italiani*, in *Pol. ec.*, 2011, 219 ss.

turali dall'opposta tesi. La scelta per la seconda metodologia è stata dettata dalla difficoltà di individuare un vero *output* per la prima funzione esaminata, quella di polizia locale, oltre che dalla ritenuta maggior pragmaticità e flessibilità della formula. La misurazione, ed anche solo l'osservabilità, del risultato è infatti problematica: è discutibile che esso consista nella maggior sicurezza piuttosto che nel numero più elevato di contravvenzioni stradali elevate, o in altri indici di valutazione. In termini meno esoterici e più vicini alla metodologia delle scienze umane, potrebbe dirsi riassuntivamente che si sia preferito un approccio induttivo, o, come si esprime il testo IFEL (59), « *bottom-up*, basato sulla costruzione e condivisione di un *dataset* di variabili micro in grado di alimentare stime di singole funzioni di costo ». È d'altronde verosimile che la preferenza metodologica sia la più conforme alle prescrizioni dell'art. 4 del d.lgs. n. 216, che sembrano richiedere l'individuazione dei modelli organizzativi e dei livelli quantitativi delle prestazioni e poi l'estrazione dei fattori di costo più significativi, in grado di orientare la scelta di intervalli di normalità, pervenendo alla fine alla definizione degli indicatori di adeguatezza dei servizi concretamente utilizzabili nella gestione.

Più in generale, si è stabilito di distinguere funzioni e servizi da analizzare in tre gruppi. Il primo, che include asili nido, scuole materne, smaltimento rifiuti, trasporto pubblico locale, comprende prestazioni misurabili, consistenti in erogazione di beni ovvero di servizi; il secondo, a cui sono riconducibili anagrafe, gestione dei tributi, ufficio tecnico, altre attribuzioni di istruzione pubblica, viabilità e trasporti ad esclusione del trasporto pubblico locale, territorio e ambiente meno il servizio rifiuti, servizi sociali, si caratterizza per prestazioni non misurabili, ma anche per la possibilità di misurare prodotti intermedi correlati a quelli finali; il terzo infine si connota per funzioni o servizi che non sono misurabili nell'*output* e neppure generano

(59) Rapporto IFEL sui fabbisogni standard. Metodologia di stima e determinazione dei fabbisogni standard della polizia locale, Roma, sd, 3 ss.

prodotti intermedi collegati al risultato finale, come la polizia locale e le funzioni generali, ad esclusione di quelle ricondotte alla seconda tipologia. La tripartizione non ha valenza meramente classificatoria, ma genera conseguenze metodologiche. Per il primo gruppo, infatti, il modello di stima può quantificare separatamente i livelli *standard* di *output*, attraverso la valutazione della domanda, e i costi *standard* di produzione, attraverso la stima di una funzione di costo, calcolata, come detto, con il metodo RCA. Per il secondo gruppo, invece di procedere a stime separate di costi e livelli *standard* di servizi, si calcola la spesa *standard* assumendo il pieno equilibrio tra domanda e offerta delle prestazioni considerate e quindi si ricavano indicatori dai dati informativi concernenti le prestazioni intermedie. Attraverso una metodologia alquanto più complessa si possono comunque ottenere indicazioni circa i costi e definire gli obiettivi di servizio, come richiesto da legge delega e decreto delegato. Le produzioni intermedie consentono così di valutare nel merito efficienza ed efficacia dell'azione amministrativa locale. La tecnica di stima può quindi avvicinarsi a quella utilizzata per il primo gruppo. Per il terzo, infine, costi e quantità vengono stimati insieme, per la difficoltà di individuare e applicare indicatori di efficienza delle prestazioni, che rende impossibile costruire un rapporto causale lineare tra il fabbisogno e gli indicatori stessi (60).

Gli studi IFEL sono così pervenuti a identificare i fabbisogni *standard* del primo tipo nel dato risultante dalla semplice moltiplicazione dei costi per il quantitativo *standard*, ricavati con stime separate; quelli del secondo con il calcolo combinato di costi e quantità, nonostante la possibilità di inferire i livelli di servizi offerti per mezzo di indicatori di adeguatezza e di formulare obiettivi di miglioramento gestionale; gli ultimi con la determinazione simultanea di costi e quantità *standard*, in forma di una spesa totale, senza spazio per inferenze circa i livelli di servizio, ma con possibilità di calcolare costi e livelli medi degli

(60) Cfr. *Rapporto IFEL sui fabbisogni standard*, cit., 8-11.

input (61). In sintesi, non è possibile utilizzare metodologie identiche, ma l'adeguamento alle variabili tipiche di ciascuna funzione o servizio consente di costruire modelli di stima attendibili: in fatto si è sempre tenuto conto del costo unitario per addetto, dei costi di alcuni altri *input*, e di specifici fattori significativi del rapporto tra domanda e offerta nell'ambito considerato. È lo stesso art. 4 del decreto legislativo, d'altronde, a prescrivere la valutazione di *standard* per singole funzioni.

Un'altra difficoltà del calcolo dei costi è data dalla circostanza che molti *input* producono molteplici *output*, come nel caso del lavoro del personale, di prestazioni di terzi ed anche di capitale impiegati in maniera trasversale tra funzioni. Vi sono poi problemi derivanti dalla lettura di variabili indipendenti che incidono anche sensibilmente sul costo di qualche servizio, in termini non omogenei: così la posizione geografica, l'orografia del territorio, le distanze, in servizi diversi come il trasporto alunni o la raccolta dei rifiuti urbani. Nelle formule adottate la somma di queste variabili deve essere accuratamente calibrata e viene espressa con *Z*. Se *Z* è correttamente impostato, dovrebbe essere possibile individuare le inefficienze nei costi di produzione rispetto alla media, in quanto la spesa depurata delle variabili potrà risultare eccedente rispetto al fabbisogno. Al tempo stesso riesce possibile calcolare anche le inefficienze rispetto alle cosiddette *best practices*, consistenti in contesti in cui vengono operati risparmi particolarmente virtuosi.

Al di là delle difficoltà metodologiche generali, singoli servizi e funzioni presentano problematiche specifiche. Le funzioni di polizia locale, ad esempio, sono molto articolate, includendo la polizia municipale, che implica l'attribuzione della qualifica di agenti di pubblica sicurezza e di polizia giudiziaria, la polizia commerciale, estesa al commercio in sede fissa, a quello su aree pubbliche, alla somministrazione di cibi e bevande, la polizia amministrativa con rilascio di assenti e irrogazione di sanzioni, ed anche la protezione civile. L'eterogeneità delle attività e della

(61) *Ibidem*, 10-11.

loro contabilizzazione aveva impedito, sino al questionario SOSE-IFEL, di ottenere qualsiasi informazione statistica di discreta completezza. Si è quindi reso necessario calcolare le percentuali di tempo di utilizzo del personale, per tipo di rapporto di impiego (dirigenti e non, dipendenti a tempo indeterminato, determinato e a contratto; tempo pieno, part-time o impiegato solo per parti di anno, ecc.), sia addetto specificamente a funzioni di polizia locale e come tale contabilizzato nei CCC, sia operante in parte su funzioni diverse e imputato ad altri quadri del CCC; aggiungere gli oneri riflessi a carico dell'amministrazione, ricostruire le spese indirette, che vanno dal carburante alle spese postali, a quelle di manutenzione dei mezzi, al *leasing* di vetture, alle infrastrutture tecnologiche o a parti di esse; nel caso di gestioni associate ricostruire i rapporti finanziari tra più enti e le relative ricadute sul bilancio; calcolare le entrate da rimborsi, ad esempio per personale comandato o convenzionato, quelle da corrispettivo di servizi, per lo più a terzi, quelle da sanzioni correlate alle funzioni (62). Tra le variabili da considerare, in gran parte diverse da quelle di pertinenza di altri ambiti funzionali, si è tenuto conto di fattori demografici e socio-economici suscettibili di incidere sulla domanda (come superficie, livelli altimetrici, caratteristiche sismiche ed altri rischi, numero di residenti, famiglie e pendolari in entrata e in uscita, presenze turistiche), di fattori ambientali capaci di condizionare l'offerta (come lunghezza delle strade, numero degli incidenti stradali e loro effetti, numero dei veicoli circolanti per tipo, entità del commercio ambulante, ecc.), dei prezzi dei fattori produttivi (63). Altre variabili di contesto sono state ricavate dai questionari, quali aree ZTL o pedonali e loro estensione, aree di sosta a pagamento, mercati, impianti semaforici, presenza di campi nomadi, insediamenti irregolari (64), così come fattori esogeni di carico, quali provvedimenti giudiziari da eseguire, trattamenti sanitari obbli-

(62) IFEL, *Nota metodologica, Determinazione dei fabbisogni standard per i Comuni. Funzioni di polizia locale*, Roma, sd, 7-9.

(63) *Ivi*, 15-17.

(64) *Ivi*, 18-19.

gatori, ed altro ancora. Si sono poi dovuti distinguere i modelli organizzativi, a gestione diretta del servizio, o convenzionata con altri enti, oppure associata in unioni, consorzi o Comunità montane, non mancando neppure Comuni privi del servizio, in cui molte funzioni sono demandate alle forze di pubblica sicurezza (65). La mole di dati eterogenei è sempre enorme e la loro raccolta ha rappresentato un importante contributo, anche al di là dei costi e dei fabbisogni *standard*, per la conoscenza trasparente della dimensione funzionale delle amministrazioni locali. Essi sono stati acquisiti una volta per tutti e sono destinati a costituire una preziosa dotazione di *know-how* che potrà essere impiegata utilmente per molti usi in futuro.

Senza entrare in dettagli matematici relativi all'applicazione dei fattori di regressione e della successiva elaborazione dei dati, si può indicare qualcuno dei risultati ottenuti, quanto meno per comprenderne l'utilità. Circa il 48% dei Comuni ha costi e fabbisogni che si discostano dal dato storico di percentuali tra il + e il -25%; collocandosi nel punto di vista dei consumatori, almeno 4.871 Comuni sostengono spese storiche superiori di oltre € 10 pro capite alla spesa riclassificata (66). Il dato ricavato consente di mettere in cantiere redistribuzioni, che sono aggregate anche su base regionale, oltre che su base dimensionale, assumendo come variabile indipendente il livello complessivo della spesa per funzione, che assomma a circa il 7,87% della spesa comunale totale. Si evince così ad esempio che lo scarto tra la spesa storica riclassificata e il fabbisogno *standard* effettivo è negativo, cioè comporterebbe una riduzione della spesa, nei Comuni sotto i 2.000 abitanti e in quelli sopra i 250.000; positivo, cioè tale da richiedere maggiore spesa, nelle altre fasce e più marcatamente in quella tra i 2.000 e i 5.000; è negativo in Basilicata (-16,9%), Molise (-10,8%), Lazio (-9,3%), Campania (-8,2%), Calabria (-3,3%), Abruzzo (-2,3%), Puglia (-1,7%), ma anche in minor misura in Piemonte (-1,5%) e Lombardia

(65) In numero di ben 394, di cui 305 al nord-ovest: *ivi*, 24 ss.

(66) *Rapporto IFEL sui fabbisogni standard*, cit., 76.

(-0,7%), mentre è positivo in Veneto (+20,6%), Umbria (+17,3%), Toscana (+10,8%) e Marche (+10,2%) (67).

I dati relativi alle Province in merito ai servizi del mercato del lavoro sono altrettanto puntuali: ad esempio gli enti virtuosi sono il 19,3%, mentre quelli non virtuosi sono il 18,8%.

Per la prima volta, comunque, si sono acquisiti dati precisi concernenti le percentuali della spesa comunale e provinciale per le singole funzioni. A livello comunale, le funzioni generali di amministrazione, gestione e controllo rappresentano il 27,20% del totale, l'istruzione il 18,52%, viabilità e trasporti l'11,36%, la gestione di territorio e ambiente il 19,27%, il sociale il 15,77%. A livello provinciale le funzioni generali ammontano al 22,89% del totale di spesa, l'istruzione al 24,41%, i trasporti al 21,42%, la tutela ambientale all'8,06%, la gestione del territorio all'11,74% e i servizi del mercato del lavoro all'11,49% (68).

A valle del completamento della rilevazione e della elaborazione dei dati, la conoscenza del finanziamento delle funzioni degli enti locali sarà certamente molto avanzata, a parte qualsiasi discussione in sede scientifica o applicativa circa la controvertibilità o, nel linguaggio popperiano, la falsificabilità dei metodi utilizzati. Si disporrà così di tutti i parametri a cui ancorare il finanziamento integrale delle funzioni fondamentali (69), a indirizzare le compatibilità macro-finanziarie verso la convergenza dei servizi offerti e dei costi di fornitura verso *standard* nazionali, auspicabilmente senza riduzione delle risorse per le funzioni fondamentali.

4. *I costi standard nel settore sanitario: alcune considerazioni generali.*

Nel settore sanitario il ricorso alla categoria del costo *standard* ha inevitabilmente un senso ed una utilità diversi. La spesa

(67) *Ivi*, 78-80.

(68) MINISTERO DELL'ECONOMIA E DELLE FINANZE, *Commissione tecnica paritetica per l'attuazione del federalismo fiscale*, Audizione, Roma, 11 luglio 2012, 3-4.

(69) Cfr. le conclusioni di A. ZANARDI, *Spending review e fabbisogni standard: due vie per la razionalizzazione della spesa pubblica*, Brindisi, 7 ottobre 2011.

sanitaria, che rappresenta — è quasi inutile ricordarlo — una percentuale molto rilevante della spesa pubblica e dello stesso PIL (70), prescinde dalle autonomie territoriali e viene finanziata, a partire dalla attuazione della legge n. 833/1978 istitutiva del servizio sanitario nazionale, attraverso il fondo sanitario nazionale con tecniche *top down*, che escludono gli enti locali e collocano tra Stato e Regioni l'articolazione del circuito rappresentativo-tributario. Benché tale meccanismo non escluda che il solidarismo sociale delle scelte politico-allocative fondamentali venga temperato da esigenze di efficienza ed efficacia, i risultati in termini di contenimento del disavanzo e di garanzia della qualità, sia sul piano del raggiungimento dei livelli essenziali di assistenza sia in relativo sul terreno della perequazione interregionale, sono stati, come è noto, tutt'altro che esaltanti. Le Regioni, del cui bilancio le spese sanitarie hanno rappresentato costantemente oltre quattro quinti (71), hanno spesso dato vita ad enormi disavanzi, non di rado contabilizzati in anni successivi o solo parzialmente, e hanno costretto lo Stato a ripiani a piè di lista, e successivamente all'adozione di piani obbligatori di rientro, riqualificazione e riorganizzazione, dal 2004 (72) sanzionati con commissariamenti di crescente incisività. In un contesto tanto diverso da quello degli enti locali, non solo la funzione dei costi *standard* è necessariamente diversa, ma ci si può persino

(70) Rispettivamente 14,7% della spesa pubblica totale, purtuttavia inferiore alla media UE di 14,9, e 7,1%. Analisi comparate dei modelli organizzativi e finanziari in G. FRANCE, *Federalismi e sanità*, Milano, 2006.

(71) V. le *Relazioni annuali sulla gestione finanziaria delle Regioni da parte della Corte dei Conti*, Sezione autonomie, Roma, pro anno.

(72) Cioè dalla legge finanziaria del 2005, legge 30 dicembre 2004, n. 311, art. 1, comma 180. Cfr. per tutti E. JORIO, *I piani di rientro dei debiti sanitari regionali. Le cause, le proposte e le eccezioni*, in *Federalismi*, 2009, 2; C. CUCCURULLO, F. LEGA, F. FERRÈ, *I piani di rientro della spesa sanitaria: un'analisi comparativa*, in *Rapporto Oasi*, 2010. *L'aziendalizzazione della sanità in Italia*, Milano, 2010, 235 ss.; M. VIPIANA, *I provvedimenti applicativi dei piani di rientro nell'ambito del sindacato giurisdizionale amministrativo*, in R. BALDUZZI (a cura di), *La sanità italiana alla prova del federalismo fiscale*, Bologna, 2012, 275 ss.; G. CARPANI, *I piani di rientro tra emergenze finanziarie e l'equa ed appropriata erogazione dei Lea*, *ivi*, 25 ss.

interrogare sull'utilità dell'impiego del concetto (73). Ciò benché la stessa categoria concettuale sia nata proprio in ambito sanitario nel 1993 (74) e sia stata poi applicata ad altri settori.

In progressione diacronica il finanziamento della sanità si è conformato dal 1978 al 1984 alla spesa storica, sia pure con la finalità dichiarata (artt. 51 e 52) di eliminare progressivamente le differenze strutturali e di prestazioni tra le Regioni (75), ma tale criterio fu presto ritenuto penalizzante per le Regioni meridionali meno servite; dal 1984 ad un criterio prevalentemente demografico (« *capitation* ») (76); dal 1992 (77) ad un sistema capitario corretto in base a coefficienti parametrici; dal 1996 alla consistenza demografica « pesata » dal CIPE per tener conto dell'invecchiamento della popolazione e di altri parametri espressivi del bisogno di salute (78), quindi delle esigenze della domanda di servizio sanitario. I perduranti disavanzi sono poi stati fronteggiati al sud prevalentemente con ticket e tentativi di contrazione della spesa ospedaliera, al centro-nord per lo più con ricorso alla fiscalità generale (79). L'entrata in vigore della legge n. 42/2009 ha introdotto i principi del federalismo fiscale, con l'effetto di rafforzare tendenzialmente l'autonomia regionale e di ricercare incrementi di efficienza pur nella salvaguardia di obiettivi di servizio. Il che dovrebbe significare che l'estensione del costo *standard* al finanziamento della sanità ha la funzione precipua di « efficientamento », ovvero di introdurre bilancia-

(73) Cfr. infatti C. CISLAGHI, F. GIULIANI, *Costi standard: ma di che cosa stiamo parlando?*, in R. BALDUZZI, cit., 77 ss.

(74) Si assume infatti che essi vengano menzionati per la prima volta nella legge 24 dicembre 1993, n. 537.

(75) Cfr. una sintesi in F. TONIOLO, *Il riparto del fondo sanitario dalla riforma sanitaria del 1978 all'« Accordo di Fiuggi » del 2003*, in *San. pubbl. priv.*, 2003, 1205 ss.

(76) Art. 17, legge 22 dicembre 1984, n. 887.

(77) Artt. 1 e 12, d.lgs. 30 dicembre 1992, n. 502.

(78) Cfr. infatti la legge 23 dicembre 1996, n. 662: cfr. F. SPANDONARO, V. ATELLA, F.S. MENNINI, *Criteri per l'allocazione regionale delle risorse per la sanità: riflessioni sul caso italiano*, in *Pol. san.*, 2005, 5, 27 ss.

(79) Il *trend* si ricava analiticamente dalla successione di delibere CIPE di ripartizione delle risorse destinate al finanziamento del SSN e delle intese in Conferenza Stato-Regioni, pro anno.

menti tra equità ed efficienza, almeno sul terreno bilancistico, salvi ovviamente gli sforzi da condurre sul piano della qualità delle prestazioni. Questo orientamento si ricava chiaramente dai documenti di fonte statale, che attribuiscono alla riforma l'intento di incentivare o anche imporre alle Regioni comportamenti virtuosi, volti a perseguire recuperi di efficienza ed efficacia nell'erogazione dei livelli essenziali di assistenza, oltre che ad ottenere un miglioramento strutturale degli equilibri di bilancio, eliminando ritardi di tipo culturale e tecnico-amministrativo-gestionale (80). Il fatto che la più parte dei testi in questione provenga dal Tesoro non sposta molto. Il problema è semmai se davvero il nuovo regime impostato dalla legge n. 42/2009 abbia determinato il « salto di paradigma » rispetto al recente passato e ad ogni criterio applicato in precedenza o se invece le nuove formule si limitino a celare un *maquillage* dell'esistente in chiave ideologica, ossia di più marcata federalizzazione.

L'attuazione della delega, realizzata con il d.lgs. 6 maggio 2011, n. 68, ha portato alla conferma di un meccanismo di determinazione *top-down* dei costi e fabbisogni *standard* su base regionale, da parte dei Ministri della salute e dell'economia e finanze, d'intesa con la Conferenza Stato-Regioni, sentita la struttura tecnica di supporto, con l'utilizzo dei dati forniti dal Nuovo sistema informativo sanitario (NSIS) ministeriale (art. 27, commi 1 e 2). Pure il riparto interno delle risorse avviene con l'osservanza di percentuali stabilite normativamente (comma 3: 5% per l'assistenza collettiva, 51% per l'assistenza distrettuale, 44% per quella ospedaliera). A partire dal 2013, dopo un biennio di transizione caratterizzato dalla continuità con il metodo pregresso (art. 26, comma 2) (81), il fabbisogno *standard* delle singole Regioni, da cui deriva cumulativamente quello nazionale, viene determinato applicando ad ogni Regione il valore di costo rilevato

(80) Cfr. ad es. RAGIONERIA GENERALE DELLO STATO, *Costi standard e federalismo solidale: il caso della Sanità*, Roma, 14 luglio 2011.

(81) Cioè quello disciplinato dall'art. 2, comma 67 della legge 23 dicembre 2009, n. 191, attuativo dell'intesa Stato-Regioni 2010-2012 del 3 dicembre 2009, come rideterminato dall'art. 11, comma 12, del d.l. 31 maggio 2010, n. 78, convertito in legge 30 luglio 2010, n. 122.

in tre Regioni di riferimento, scelte dalla Conferenza Stato-Regioni tra cinque indicate di concerto dai tre Ministri di competenza, con obbligatoria presenza della prima, che abbiano garantito l'erogazione dei Lea in condizioni di equilibrio economico, senza assoggettamento a piano di rientro, con rappresentanza delle diverse parti geografiche del paese e di una piccola Regione; anche l'individuazione del lotto di cinque ha luogo in base a criteri ministeriali di qualità, appropriatezza ed efficienza, approvati previo l'usuale procedimento di concerto (art. 27, commi 4 e 5). I costi *standard* sono preventivamente computati in ciascuno dei tre macrolivelli di assistenza, collettiva, distrettuale e ospedaliera, poi aggregati, sulla base della media pro capite del costo nelle Regioni di riferimento, al lordo della mobilità passiva, al netto di quella attiva, e con depurazione delle spese da entrate proprie, di quelle che finanziano livelli superiori ai Lea, delle quote di ammortamento finanziate separatamente (art. 27, comma 6). La convergenza verso gli obiettivi di cui alla legge n. 42 avverrà in un lasso di tempo di cinque anni, con revisione biennale (artt. 27, comma 11 e 29). L'equilibrio economico di riferimento viene valutato sul dato del secondo esercizio precedente (art. 27, comma 7) (82).

Il sistema introdotto dal decreto delegato ha subito immediatamente forti critiche dalla dottrina e dagli operatori, che ne hanno contestato contraddizioni ed ambiguità sotto diversi profili (83): si è detto, ad esempio, che l'iniezione di efficienza a temperare equità e bisogno sociale utilizzi strumentalmente la

(82) Cfr. sull'organizzazione L. CUOCOLO, *I « costi standard » tra federalismo fiscale e centralismo*, in R. BALDUZZI, *La sanità italiana*, cit., 101 ss.

(83) Cfr. ad es. AGENAS, *Criteri per il riparto del fabbisogno sanitario, Relazione commissionata dalla Conferenza delle Regioni e delle Province autonome*, Roma, 2010; F. SPANDONARO, *Costi standard: un decreto che non convince*, in *Quot. san.*, 2010; N. DIRINDIN, *Fabbisogni e costi standard in sanità: limiti e meriti di una proposta conservativa*, in *Pol. san.*, 2010, 11, 202 ss.; G. PISAURO, *Retorica e realtà nella determinazione dei fabbisogni standard in sanità*, www.nelmerito.com, 2010; M. BORDIGNON, N. DIRINDIN, *Costi standard: nome nuovo per vecchi metodi*, www.lavoce.info, 2010; C. ABBAFATI, F. SPANDONARO, *Costi standard e finanziamento del Servizio sanitario nazionale*, in *Pol. san.*, 2011, 12, 1 ss.; E. CARUSO, N. DIRINDIN, *Costi e fabbisogni standard nel settore sanitario: le ambiguità del d.lgs. n. 68 del 2011*, in *Quad. dip. ec. fin. stat.*, Perugia, 2011, n. 100, 1 ss.

nozione di costi *standard*, e che comunque sia stata legata più alle *performances* di bilancio che a quelle di qualità del servizio; che costi e fabbisogni sono usati come sinonimi o almeno come fattori di un circolo concettuale, in cui le differenze logiche si stemperano; che il fabbisogno nazionale *standard* come grandezza macroeconomica è definito *ex ante*, e quindi in ultima analisi con riferimento al dato storico considerato presuntivamente efficiente; che tendenzialmente il finanziamento regionale calcolato sui costi *standard* è dimostrabile uguale a quello quantificato con il criterio della popolazione pesata, sicché tutto dipende dai pesi applicati, e che i pesi condizionano anche la scelta delle Regioni *benchmark*, acquisendo così una posizione centrale sia sull'efficienza che sull'equità, dopo essere stati a loro volta modificati progressivamente nel tempo, per attenuare la rilevanza del fattore invecchiamento dando rilevanza a fattori più articolatamente collegati alle diverse fasce d'età, e quindi sostanzialmente salvaguardando i *trends* della spesa storica, sulla base di scelte in sede di Conferenza mai chiaramente esplicitate ma comunque frutto di mediazioni politiche che ben poco hanno di scientifico; che in sostanza la carenza di scientificità investe appunto soprattutto i pesi; ancora, che vi sarebbe contraddizione tra l'intento di rimuovere carenze strutturali (art. 22-*bis*) e le specificità socio-economiche delle Regioni, che semmai dovrebbero influire sulla spesa corrente; che il riparto nord-centro-sud nella scelta delle Regioni *benchmark* pretermette altre, talora maggiori, differenze in ciascun gruppo e che l'inserimento per motivi politici di una piccola Regione non ha senso in quanto viene vanificato dalla ponderazione finale per popolazione; che la salvaguardia per la Regione più virtuosa della percentuale dell'anno precedente (art. 27, comma 10) è grottesca, in quanto rende vana l'applicazione di complessi algoritmi. È altresì interessante rilevare come censure di diversa rilevanza siano mosse tanto da coloro che contestano l'inadeguatezza scientifica della metodologia introdotta quanto da quelli che lamentano l'efficientamento in un comparto che dovrebbe rispondere unicamente a logiche equitative.

Senza entrare nel merito degli aspetti statistico-econometrici, che esulano dallo scopo della presente relazione oltre che dalle competenze del suo autore, non si può non tenere conto di queste e di altre critiche al d.lgs. n. 68 sul piano propriamente pubblicistico. L'utilizzo del costo *standard* nel calcolo della spesa degli enti locali risponde a finalità sia di efficientizzazione che di perequazione nel riparto delle risorse, in quanto un serio superamento del criterio della spesa storica non era mai stato tentato in precedenza. Inoltre, le funzioni fondamentali e i servizi di Comuni e Province rispondono in modo diretto e immediato al principio democratico, e dunque la connessione tra tassazione e rappresentanza deve venire temperata dalla perequazione, in conformità d'altronde al dettato degli artt. 117 e 119 Cost. La sanità invece, tutta giocata sul sociale, è collocata, come in molti ordinamenti stranieri, sostanzialmente fuori dal circuito locale e anche da quello rappresentativo, in quanto una voce che pesa per oltre l'80% della spesa regionale, lo condiziona, anzi lo schiaccia, piuttosto che coesistere con altre competenze e venire bilanciata con esse; inoltre il suo finanziamento è storicamente statale, al di fuori delle Regioni speciali, e i temperamenti di questa regola sono recenti, risalendo alla fase di transizione dal *soft* allo *hard constraint* verso le Regioni meno virtuose. Le ragioni equitative sono sempre state quindi dominanti nel riparto interregionale dei fondi disponibili. Queste circostanze di contesto, insieme costituzionale e storico, giustificano la prevalenza del fattore efficientistico, almeno nelle intenzioni dichiarate dal legislatore delegante e in termini meno espliciti da quello delegato. Un recupero di efficienza, naturalmente sia a livello di qualità dei servizi che di bilancio, era da tempo dovuto, e dovrebbe essere ottenuto anche mediante l'adeguamento strutturale ed infrastrutturale, pur dandosi per provata la circostanza tutt'altro che pacifica che lo sforzo su quest'ultimo piano abbia natura equitativa e redistributiva.

Altro è, invece, che plurime verifiche applicative del nuovo metodo provino inequivocabilmente che il risultato del complesso procedimento fondato su fabbisogni e costi *standard* pro

duce risultati allocativi identici a quelli dei riparti anteriori al c.d. federalismo fiscale. Perché, se questa prova è attendibile, allora non può che essere confermato che il criterio del costo *standard* con i suoi algoritmi è effettivamente strumento di potenziale efficientizzazione, da qualche parte deprecato proprio per questo, ma che continua a sussistere una forte esigenza di *trade-off* con il fattore equitativo, a cui l'econometria e la statistica dovrebbero fungere da foglia di fico, mascherando, attraverso i pesi e la loro centralità, mediazioni tra Regioni e Governo che fino a ieri erano implicite, ma vengono ora rese trasparenti. Se in tal modo i costi *standard* assolvono alla funzione di trasparenza che si è assunta come *mission* della presente relazione, quanto meno un loro obiettivo è raggiunto. Tuttavia, lo scopo principale della metodologia viene mancato completamente, ed anzi essa viene in qualche modo ridotta a copertura inadeguata di abitudini antiche, se non screditata nella sua stessa utilità. Inutile evocare strumenti raffinatissimi di calcolo in funzione di efficienza se si può subito dimostrare che il loro uso è sviato. La modernizzazione del Paese passa anche per il superamento di simili equivoci.

Come pure l'estensione alle Università del costo *standard* come criterio di calcolo dell'onere di « formazione per studente in corso... secondo indici commisurati alle diverse tipologie dei corsi di studio e ai differenti contesti economici, territoriali e infrastrutturali » (84) può segnare insieme un passo verso doverosi recuperi di qualità ed efficienza nell'istruzione superiore oppure essere fonte di equivoci, attesa la natura del servizio, che presenta peculiarità diversissime da quello sanitario ed anche da quelli comunali: ad esempio, l'utente non ha un diritto pieno all'erogazione, ma subordinato a capacità e merito; la correlazione tra utenza e territorio è auspicabilmente nulla; l'utente può protrarre la durata degli studi oltre gli anni del corso legale, continuando a gravare sull'erogatore; la tassa di iscrizione può, al-

(84) Legge 30 dicembre 2010, n. 240, Norme in materia di organizzazione delle università, art. 5, comma 4, lett. f.

meno nella tradizione italiana, essere inferiore al costo del servizio, ed altro ancora.

Conclusivamente sembra dunque potersi affermare che il legislatore sia venuto utilizzando la nozione di costo *standard* per finalità diverse: per gli enti locali allo scopo di dare attuazione all'art. 119 revisionato, e dunque per garantire la copertura di funzioni fondamentali e servizi inerenti alla cittadinanza con fonti predeterminate e poi per equalizzare le diverse realtà territoriali; nella sanità, dando per presupposti i Lea e le grandezze macroeconomiche, per efficientizzare il sistema; nell'università per disporre di una unità di conto che consenta di riservare le risorse da trasferire ai soli atenei virtuosi e forse pervenire alla soppressione di quelli non virtuosi.

In ogni caso, sarebbe forse preferibile l'uso di terminologie distinte, allo scopo di non delegittimare l'istituto stesso ed evitarne l'eterogenesi dei fini. Il problema non è però solo lessicale (85). Si tratta, come si è visto, di delegittimare, per esigenze meramente retoriche, istituti non privi di dignità scientifica collaudata in oneste esperienze nazionali ed internazionali.

(85) Cfr. G. GRASSO, *Federalismo, federalismo fiscale, federalismo sanitario. Il lessico costituzionale alla prova dei costi standard*, in R. BALDUZZI, *La sanità italiana*, cit., 149 ss.