

La costituzionalizzazione degli standard della spesa pubblica locale

di Franco Osculati
24 febbraio 2016

Se dal totale della spesa pubblica italiana togliamo interessi e previdenza, di quel che resta il 47% Ã spesa centrale e il 53% Ã locale. QuantitÃ e, inevitabilmente, qualitÃ delle erogazioni e dei servizi degli enti territoriali rimangono questioni di grande rilevanza che la teoria del federalismo fiscale consegna soprattutto a meccanismi (rappresentativi o diretti) di scelta democratica applicati attorno alle compatibilitÃ finanziarie autonome, nel rispetto dei vincoli macroeconomici. In Italia, perÃ, l'autonomia tributaria Ã tornata ad essere vista con fastidio, come dimostrano l'annullamento dell'imposta immobiliare sulla prima casa e il ridimensionamento e snaturamento dell'Irap. Con Ici (poi Imu e successive denominazioni) e Irap nel corso degli anni '90 si disegnÃ un sistema tributario accettabilmente decentrato e trasparente. Ora la tesi piÃ¹ diffusa e l'inerzia normativa che ne discende sembrano voler affidare il timone della spesa pubblica locale agli "standard".

1. "Con legge dello Stato sono definiti indicatori di riferimento di costo e di fabbisogno che promuovono condizioni di efficienza nell'esercizio delle "funzioni" di Comuni, CittÃ metropolitane e Regioni. CosÃ recita l'aggiunta al IV comma dell'art. 119 della Costituzione nella versione riformata in via di approvazione definitiva. Come si legge dalla relazione in Senato letta dalla relatrice Finocchiaro il 15 luglio scorso, con tale inserimento testuale "si Ã costituzionalizzato il riferimento ai cosiddetti "costi e fabbisogno standard" dalla legge 42 del 2009, disponendo che il finanziamento delle funzioni pubbliche da parte di Regioni ed enti locali debba avvenire sulla base degli indicatori di cui al riscritto citato comma. "Tali indicatori - prosegue la relazione - costituiranno pertanto, per vincolo costituzionale, i parametri rispetto ai quali comparare e valutare l'azione pubblica di tutti gli enti territoriali".

Dato che costi e fabbisogni standard richiedono adeguate elaborazioni, sembra di capire che siamo alla vigilia dell'ingresso dell'econometria nella Costituzione, mentre, ad una prima lettura dell'intera riforma costituzionale, ci domandiamo se la legge dello Stato di definizione degli indicatori verrÃ approvata dalla sola Camera e non anche dal Senato al quale, pur riveduto e corretto, spettano o spetterebbero compiti di "accordo" tra i diversi livelli di governo. Riguardo alla materia di tale raccordo difficile trovare esempi piÃ¹ espliciti del finanziamento derivato, dallo Stato a Regioni ed enti locali, che Ã per l'appunto quello cui si dovrebbero applicare gli standard. Il nuovo art. 117, comma secondo lettera e, tra le materie di esclusiva competenza dello Stato, menziona il "coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario", nonchÃ "perequazione delle risorse finanziarie" - che sono in argomento di finanziamenti specificazioni del raccordo -, ma il nuovo art. 70 non sembra inserire tali temi tra quelli sui quali il Senato sarÃ chiamato a deliberare insieme alla Camera.

2. Un conto Ã il "finanziamento" e altra cosa Ã "comparare e valutare". Disponiamo giÃ di una notevole serie di lavori econometrici sui fabbisogni dei Comuni (e delle Province) condotti dalla Sose e dall'Ifel. Essi riguardano 12 funzioni comunali relativamente alle quali sono state elaborate delle medie operando su 122 regressori costituiti da dati fisici, al di fuori dei poteri discrezionali degli amministratori, e da registrazioni di bilancio (al 2010). Sul sito Opencivitas Ã possibile esaminare i risultati operando confronti tra i vari enti, confronti sempre utili, anche se piÃ¹ come avvio alla discussione che come dato definitivo.

Valga il seguente esempio, riassunto in tab. 1, composto da un gruppo di cittÃ capoluogo, tutte di pianura, della medesima area economica e socioculturale, e tutte con bilancio comprensivo di spese per la funzione trasporti.

Tab. 1 . Fabbisogno di spesa per la funzione trasporti. Dati Opencivitas.

Sebbene gli scostamenti (soprattutto seconda colonna) dalla regola siano molto ampi, anche soltanto sul piano conoscitivo non è agevole trarre precise conclusioni. Certo Pavia e Mantova spendono «molto», ma già il dato della terza colonna, che tiene conto dal dato di output dell'ultima colonna, ridimensiona l'impressione ricavabile dalla seconda. La quantità dei chilometri della rete rileva molto anche nel confronto tra Pavia e Lodi che espongono situazioni di spesa storica molto diverse pur avvalendosi del medesimo gestore del servizio, nonché con Piacenza che spende «poco» pur garantendo molti chilometri. Informazioni aggiuntive reperibili sul sito di Opencivitas (non riportate in tabella) lasciano intendere che a Mantova incide particolarmente l'anzianità della popolazione (e, presumibilmente, connessa quota di utenti con abbonamenti di favore), mentre a Pavia è forte la presenza di studenti (che godono di prezzi scontati e impongono di rafforzare le costose frequenze nelle ore di punta). A Piacenza, invece, il dato degli studenti, relativamente scarsi, incide nel senso opposto.

In tutte queste città, come in ogni altra, a parità di chilometraggio i costi, e quindi la spesa effettiva (o storica), variano per una serie ulteriore di fattori. Alla rinfusa, tra questi, si possono elencare: la presenza di corse notturne, la velocità di percorrenza (che dipende, tra l'altro, dal numero di fermate per chilometro e dall'estensione delle corsie preferenziali), i costi di manutenzione della flotta (che dipendono non solo dall'età dei mezzi e dalla variabilità dei modelli), la pulizia e il condizionamento dei mezzi, la presenza e la funzionalità dei sistemi di segnalazione degli orari e dei ritardi. Capitolo a parte, che dovrebbe essere esaminato caso per caso, è costituito dalla situazione quantitativa e qualitativa degli organici del personale che attraverso la «clausola sociale» determina una sorta di oggettività della spesa storica. Last but not least, proprio nel caso di trasporti collettivi, ci sarebbe anche l'aspetto dell'inquinamento, che mostra indici diversi anche in città vicine come nel nostro esempio, nonché quello della sua percezione. Inutile aggiungere che, di questi tempi, proprio la percezione, soprattutto da parte dell'elettorato, viene tenuta in alta considerazione.

Di elementi di questo tipo i lavori econometrici Sose e Ifel, che sono alla base dei dati Opencivitas, tengono conto più o meno indirettamente e più o meno parzialmente. Comunque si potrà sempre fare di meglio inserendo nuove variabili indipendenti nelle regressioni, in modo da ridurre la parte non spiegata del fenomeno. Tuttavia, a misura che si entra nella descrizione di un servizio maggiormente ci si imbatte in aspetti più qualitativi che quantitativi, essendo i primi sempre difficili da racchiudere in un numero. Inoltre il residuo che la regressione non spiega con variabili indipendenti supposte oggettive è la misura dell'inefficienza o la conseguenza dell'autonomia di governo locale? Chi, se non il cittadino (che vota e paga i tributi locali) è miglior giudice della qualità di un servizio?

3. Gli indici consentono di confrontare diverse realtà più o meno simili e sono utili per alimentare il dibattito e la rivendicazione politica (la voce). Sotto questo profilo va fatto ogni sforzo per mantenerli aggiornati. Se

vero che una parte dei dati da cui sono ricavate le elaborazioni sono strutturali (dimensione, demografia, reddito e simili), e anche vero che una parte sono scritture di bilancio. Per esempio, se a un sindaco sulla base delle tabelle Opencivitas può essere opposto un livello di spesa riguardante una determinata funzione inferiore al livello di altri Comuni, egli avrà buon gioco a ricordare che i dati si riferiscono a cinque o più anni prima e ad assicurare che nel frattempo molto è cambiato.

Gli indici non consentono invece di procedere ad un finanziamento derivato (dallo Stato) differenziato per la ragione di fondo che mentre il nuovo testo della Carta parla di efficienza, può avvenire che, come è probabile nell'esempio della tab. 1, un determinato servizio sia prodotto efficientemente, cioè con la migliore e più economica combinazione dei fattori produttivi, sia nei Comuni, poco o tanto, al di sotto dello standard, sia in quelli, poco o tanto, al di sopra.

Il riferimento all'efficienza a proposito degli indicatori di riferimento lascia perplessi anche perché l'impianto complessivo del sistema di finanziamento degli enti locali previsto dall'art. 119 (versione vigente e versione "Boschi") si basa su una (generica) autonomia d'entrata e sulla perequazione. Le stime sui fabbisogni sono inevitabili ai fini della perequazione e sono possibili da ricavare anche da un numero ristretto e maggiormente trasparente di variabili, senza la pretesa di elaborare un unico modello supposto efficiente. Inoltre, delle dodici funzioni per le quali sono stati stimati i fabbisogni, due, i trasporti e il ciclo dei rifiuti, sono relativi a settori nei quali l'efficienza, dinamica che statica, va ricercata in una visione industriale, anche perché trasporti e rifiuti vanno organizzati su base di bacino e non di Comune. Per lo specifico servizio dei rifiuti o dovrebbe essere finanziato interamente da un apposito prelievo.

Inoltre, tra le altre dieci, le funzioni riguardanti gli asili nido e la scuola sono state studiate tenendo conto che in una parte ampia del Paese non vengono erogati servizi (sono state stimate funzioni di costo e non di spesa). Non sarebbe stato possibile fare altrimenti ma se si volesse attribuire un valore normativo alle elaborazioni econometriche disponibili ci si arrenderebbe alla logica della spesa storica, con quali vantaggi per un Paese che, come il nostro, ha giganteschi problemi demografici e di integrazione culturale è facile immaginare.

In conclusione gli indicatori di fabbisogno sono normali strumenti delle relazioni finanziarie tra diversi livelli di governo. Seppure frutto di rigorose stime sono sempre criticabili e perfettibili e, per essere veramente utili, non possono sostituire l'autonomia finanziaria e tributaria. Sono tecniche alla stessa stregua, per esempio, dei criteri contabili e delle regole degli appalti. Se la Costituzione è il luogo dei valori e dei principi massimi dell'ordinamento, gli standard in Costituzione sono mal posti.