

Unione Province d'Italia



UPI



SCUOLA SUPERIORE
PUBBLICA AMMINISTRAZIONE
LOCALE

ANALISI DI ALCUNE FUNZIONI FONDAMENTALI DELLE PROVINCE PER L'INDIVIDUAZIONE DEL FABBISOGNO STANDARD

Ricerca sull'attuazione del federalismo fiscale nelle province
coordinata da Francesco Delfino

Premessa di Baldovino de Sensi e Piero Antonelli



SCUOLA SUPERIORE
PUBBLICA AMMINISTRAZIONE
LOCALE

ANALISI DI ALCUNE FUNZIONI FONDAMENTALI DELLE PROVINCE PER L'INDIVIDUAZIONE DEL FABBISOGNO STANDARD

*Ricerca sull'attuazione del federalismo fiscale nelle Province
coordinata da Francesco Delfino*

Premessa di Baldovino de Sensi e Piero Antonelli

Indice

Premessa pag. 5

CAPITOLO 1

Le province nell'attuazione del federalismo fiscale » 7

1.1 La cornice normativa del federalismo fiscale » 7

1.2 L'andamento della finanza provinciale » 12

1.3 La Provincia e le sue funzioni fondamentali » 19

1.4 I modelli regionali nella definizione del ruolo e delle
funzioni delle Province: stato dell'arte » 22

1.5 Approfondimento:

Il federalismo fiscale nelle Regioni a Statuto ordinario
e nelle Regioni a Statuto speciale » 26

CAPITOLO 2

Dalla spesa storica al fabbisogno standard » 43

2.1 Il superamento della spesa storica e il fabbisogno
standard nella legge 42/09 » 43

2.2 Il fabbisogno standard: analisi e funzioni negli studi
dottrinali » 47

2.3 I fattori significativi per la determinazione del
fabbisogno standard nel caso degli enti locali » 54

CAPITOLO 3

**Il modello di riferimento per l'analisi del fabbisogno
standard** » 59

3.1 Le funzioni oggetto di analisi. Descrizione e scelta
dei servizi » 59

3.2 I dati oggetto di analisi: criteri e metodologie dell'indagine	pag. 63
3.3 La scelta delle variabili	» 65

CAPITOLO 4

Analisi dei risultati e proposte	» 69
---	------

4.1 Analisi dei risultati	» 69
---------------------------------	------

4.1.1 La spesa per le tre funzioni	» 69
--	------

4.1.2 Stima finale dei modelli di regressione	» 73
---	------

4.1.3 Stima del fabbisogno standard	» 76
---	------

4.1.4 Appendice 1 - Variabili adottate per le tre funzioni e stima di tutti i modelli	» 80
---	------

4.1.5 Appendice 2 - Teoria statistico - econometrica	» 119
---	-------

CAPITOLO 5

Conclusioni	» 131
--------------------------	-------

Hanno collaborato:

Betti Gianni (Università di Siena)

Delfino Francesco (Commissione tecnica paritetica per l'attuazione
del federalismo fiscale – MEF) – Coordinatore del progetto

Gottardi Luisa (Unione delle Province d'Italia)

Iacobucci Marco (Provincia di Roma)

Masullo Luigi (Provincia di Treviso)

Monfardini Patrizio (Università di Siena)

Mussari Riccardo (Università di Siena)

Pignataro Giacomo (Università di Catania)

Schillirò Francesco (Provincia di Catania)

Premessa

La partecipazione della Scuola Superiore della Pubblica Amministrazione Locale (SSPAL) alla realizzazione di questa ricerca, dedicata all'individuazione del fabbisogno standard di alcune funzioni fondamentali delle province, afferma, in primo luogo, lo stretto rapporto tra la Scuola e il sistema delle autonomie locali e, in particolare con l'UPI. Questo studio, infatti, vuole contribuire allo sforzo di elaborazione del progetto di riforma istituzionale diretto alla realizzazione del federalismo fiscale del quale le province rappresentano un elemento basilare.

Sempre nell'ambito di questo stesso rapporto tra UPI e Scuola si segnala l'avvio della realizzazione di un'altra ricerca dedicata a *Le province italiane: funzioni, finanza, ambiti territoriali e storia*, di particolare importanza sia per l'ampiezza dell'impostazione scientifica e la qualità del gruppo di lavoro coinvolto, sia per l'attualità dell'argomento, che si ricollega al dibattito in sede parlamentare ed istituzionale sul ruolo e le dimensioni territoriali delle province e, non ultimo, alle iniziative per le celebrazioni del 150° anniversario dell'Unità nazionale.

Tra le ricerche attualmente in corso è doveroso segnalare che la SSPAL ne ha promosso altre due di rilievo per il sistema delle autonomie locali: *Fenomeno e forme dell'intercomunalità in Europa tra piccoli comuni*, per fornire un panorama delle soluzioni trovate in Europa alle questioni poste dall'esistenza dei piccoli comuni, di particolarissimo rilievo in Italia e *Studio di fattibilità per definire un possibile percorso formativo per l'accesso alla dirigenza locale*, diretta a contribuire all'elaborazione di un'iniziativa che affronti in termini concreti il problema della formazione dei dirigenti locali sul piano nazionale.

La ricerca costituisce un'attività essenziale per un Istituto di alta formazione, qual è la SSPAL, in quanto presupposto di una formazione che soddisfi le reali e concrete necessità della classe dirigente locale, sia politica, sia amministrativa. È attraverso la ricerca, infatti, che la SSPAL è in grado di rispondere e anticipare i bisogni degli amministratori provinciali e comunali, cui sono rivolti i corsi di formazione degli amministratori locali (FORMAL) promossi unitamente all'UPI, all'ANCI e alla Scuola Superiore dell'Amministrazione dell'Interno (SSAI). È

ancora attraverso la ricerca che è possibile formare una dirigenza locale in grado di rispondere alle sfide poste dal complesso percorso di riforma cui le istituzioni locali sono chiamate a partecipare.

Per quanto riguarda la ricerca gli elementi che la caratterizzano sono fondamentalmente tre. In primo luogo si è scelto di individuare le funzioni che contraddistinguono la provincia, maggiormente indirizzata al governo di area per lo sviluppo del territorio, e che marcano la differenza con il comune, la cui azione è più rilevante sui servizi alla persona. La scelta delle funzioni (coerentemente con quanto stabilito dall'articolo 21, 4 comma, della legge 5 maggio 2009, n. 42) è quindi caduta su:

- l'istruzione pubblica, comprensiva dell'edilizia scolastica;
- la gestione del territorio, compresa la mobilità;
- i servizi per il lavoro.

Il secondo elemento sul quale si basa lo studio è dato dalla scelta del campione che è stato costruito incrociando il criterio geografico con quello dimensionale. In base alla collocazione geografica sono state selezionate tre province del nord: Asti, Milano e Treviso; tre del centro: Livorno Modena e Roma; e tre del sud: Bari, Potenza e Reggio Calabria; province che, a loro volta, sono state suddivise in altri tre gruppi di tre, secondo un criterio dimensionale: grandi dimensioni, Roma, Milano e Bari; medie, Treviso, Modena e Reggio Calabria; piccole Potenza, Livorno e Asti.

Il terzo e ultimo elemento che contraddistingue la ricerca è dato dalla volontà di contribuire, in modo scientifico e approfondito, al processo – che si auspica possa continuare ad essere progressivo, informato e condiviso – per la formazione delle decisioni che stanno portando le province, il sistema delle autonomie locali e, con esso, le comunità locali e i territori all'impegnativo traguardo del federalismo fiscale.

L'individuazione dei fabbisogni standard delle province è ormai avviata, anche grazie a questo studio che la Scuola Superiore della Pubblica Amministrazione Locale e l'Unione delle Province d'Italia sottopongono all'attenzione del dibattito scientifico, politico e istituzionale.

Baldovino de Sensi,
*direttore della Scuola Superiore
della Pubblica Amministrazione Locale
(SSPAL)*

Piero Antonelli,
*direttore generale
dell'Unione delle Province d'Italia
(UPI)*

CAPITOLO 1

Le province nell'attuazione del federalismo fiscale

1.1 La cornice normativa del federalismo fiscale

La legge 5 maggio 2009, n. 42 reca "Delega al Governo in materia di federalismo fiscale, in attuazione dell'art 119 della Costituzione" all'art.1 conferma di costituire attuazione dell'articolo 119 della Costituzione, assicurando autonomia di entrata e di spesa di comuni, province, città metropolitane e regioni e garantendo i principi di solidarietà e di coesione sociale. La finalità principale è quella di sostituire gradualmente, per tutti i livelli di governo, il criterio della spesa storica e di garantire la loro massima responsabilizzazione, l'effettività e la trasparenza del controllo democratico nei confronti degli eletti.

La legge reca disposizioni volte:

- a stabilire in via esclusiva i principi fondamentali del coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario;
- a disciplinare l'istituzione ed il funzionamento del fondo perequativo per i territori con minore capacità fiscale per abitante;
- a disciplinare l'utilizzazione delle risorse aggiuntive e l'effettuazione degli interventi speciali di cui all'articolo 119, quinto comma, della Costituzione;
- a disciplinare i principi generali per l'attribuzione di un proprio patrimonio a comuni, province, città metropolitane e regioni;
- a dettare norme transitorie sull'ordinamento, anche finanziario, di Roma capitale.

L'art. 2 della legge determina i principi e criteri direttivi generali a cui devono essere informati i decreti legislativi che saranno emanati in base alla legge delega.

Si esaminano in particolare i più rilevanti ai fini del presente studio. È richiamata l'autonomia di entrata e di spesa e la maggiore responsabilizzazione amministrativa, finanziaria e contabile di tutti i livelli di governo. Appare chiaro il riferimento al binomio autonomia – responsabilità che costituisce uno dei principi cardine del processo di attuazione del federalismo fiscale, e si sottolinea come la maggiore responsabilizzazione sia anche contabile: ciò significa fedele e veritiera rappresentazione dell'acquisizione e dell'impiego delle risorse finanziarie in un contesto di programmazione, gestione e rendicontazione che costituisce il sistema di bilancio degli enti locali e che necessita di acquisire capacità reale di informare sulle decisioni, sulla gestione e in ultimo "rendere conto" al cittadino.

Si prevede l'attribuzione di risorse autonome ai comuni, alle province, alle città metropolitane e alle regioni, in relazione alle rispettive competenze. Le risorse derivanti dai tributi e dalle entrate proprie di regioni ed enti locali, dalle compartecipazioni al gettito di tributi erariali e dal fondo perequativo consentono di finanziare integralmente il normale esercizio delle funzioni pubbliche attribuite.

È l'espressione del principio di autonomia impositiva e finanziaria degli enti locali e delle regioni: soltanto il fondo perequativo può rappresentare ancora trasferimento di finanza derivata.

La relazione del Governo alle Camere (art. 2, comma 6, legge 42/2009), approvata dal Consiglio dei Ministri il 30 giugno 2010 espressamente afferma che "la spesa locale è fatta da Governi che hanno il potere di spesa ma non il dovere di presa fiscale, così risultando fiscalmente irresponsabili. È questa la stortura della nostra finanza pubblica. Una stortura che è tanto politica quanto economica" (l'albero storto della finanza pubblica).

In questa cornice di autonomia sono determinati il costo e il fabbisogno *standard* quale costo e fabbisogno che, valorizzando l'efficienza e l'efficacia, costituisce l'indicatore rispetto al quale comparare e valutare l'azione pubblica.

In corrispondenza sono definiti gli obiettivi di servizio cui devono tendere le amministrazioni regionali e locali nell'esercizio delle funzioni riconducibili ai livelli essenziali delle prestazioni o alle funzioni fondamentali di cui all'articolo 117, secondo comma, lettere *m*) e *p*), della Costituzione. Come noto l'art. 117 prevede che lo Stato ha legislazione esclusiva, tra l'altro, nelle materie della determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono

essere garantiti su tutto il territorio nazionale (lettera m)), nella legislazione elettorale, organi di governo e funzioni fondamentali di Comuni, Province e Città metropolitane (lettera p).

Da questa prima definizione che troviamo nella legge delega, possiamo evidenziare la natura di "indicatore" del costo e del fabbisogno standard, finalizzato a consentire la comparazione e valutazione dell'azione pubblica locale in un sistema complessivamente teso a valorizzare l'efficienza, ma soprattutto l'efficacia, delle politiche pubbliche e delle correlate azioni attuative. La relazione del Governo, già citata, introduce un concetto che appare particolarmente innovativo là ove afferma che il fabbisogno standard "non è quindi una cifra, ma piuttosto un metodo, la formula necessaria per la determinazione dei fabbisogni standard. Un nuovo metodo che permette di arrivare alle cifre, ma attraverso un processo specifico, altamente innovativo per il settore degli enti locali, cui sarà applicato, nelle forme che saranno concertate".

Questo studio rappresenta perciò un contributo alla lettura dei dati delle Province utili alla introduzione del fabbisogno standard come metodo e non deve essere letto come adesione ad una metodologia di determinazione del fabbisogno piuttosto che ad un'altra.

Tra i principi della delega è scolpito il superamento graduale, per tutti i livelli istituzionali, del criterio della spesa storica a favore:

- 1) del fabbisogno *standard* per il finanziamento dei livelli essenziali di cui all'articolo 117, secondo comma, lettera m), della Costituzione, e delle funzioni fondamentali di cui all'articolo 117, secondo comma, lettera p), della Costituzione;
- 2) della perequazione della capacità fiscale per le altre funzioni.

L'introduzione del metodo e del processo di convergenza verso i costi e fabbisogni standard (art. 18 della legge 42/2009) costituiscono gli strumenti fondamentali con cui si deve realizzare il superamento graduale, ma effettivo, del criterio della spesa storica nella determinazione delle risorse destinate al finanziamento delle funzioni fondamentali degli enti locali.

La legge delega stabilisce anche principi e criteri direttivi finalizzati alla disciplina della premialità dei comportamenti virtuosi ed efficienti nell'esercizio della potestà tributaria, nella gestione finanziaria ed economica e alla previsione di meccanismi sanzionatori per gli enti che non

rispettano gli equilibri economico-finanziari o non assicurano i livelli essenziali delle prestazioni o l'esercizio delle funzioni fondamentali. È da sottolineare il riferimento al mancato rispetto degli equilibri economico-finanziari del bilancio che deve essere letto in stretto collegamento con la garanzia da parte dell'ente dello svolgimento reale e rendicontabile dell'azione pubblica necessaria per garantire il pieno esercizio del diritto di cittadinanza che comprende, al suo interno, l'assicurazione dei livelli essenziali delle prestazioni e l'esercizio delle funzioni fondamentali.

Nello specifico si prevedono modalità attraverso le quali il Governo, nel caso in cui la regione o l'ente locale non assicuri i livelli essenziali delle prestazioni di cui all'articolo 117, secondo comma, lettera m), della Costituzione, o l'esercizio delle funzioni fondamentali, o qualora gli scostamenti dal patto di convergenza di cui all'articolo 18 della legge abbiano caratteristiche permanenti e sistematiche, adotti misure sanzionatorie (articolo 17, comma 1, lettera e)), commisurate all'entità di tali scostamenti che possono comportare l'applicazione di misure automatiche per l'incremento delle entrate tributarie ed extra-tributarie, e può esercitare nei casi più gravi il potere sostitutivo di cui all'articolo 120, secondo comma, della Costituzione.

L'art 17, comma 1, lettera e), prevede l'introduzione di un sistema premiante nei confronti degli enti che assicurano elevata qualità dei servizi e livello della pressione fiscale inferiore alla media degli altri enti del proprio livello di governo a parità di servizi offerti, ovvero degli enti che garantiscono il rispetto di quanto previsto dalla legge e partecipano a progetti strategici mediante l'assunzione di oneri e di impegni nell'interesse della collettività nazionale. Prevede altresì l'introduzione nei confronti degli enti meno virtuosi rispetto agli obiettivi di finanza pubblica di un sistema sanzionatorio che, fino alla dimostrazione della messa in atto di provvedimenti, fra i quali anche l'alienazione di beni mobiliari e immobiliari rientranti nel patrimonio disponibile dell'ente nonché l'attivazione nella misura massima dell'autonomia impositiva, atti a raggiungere gli obiettivi, determini il divieto di procedere alla copertura di posti di ruolo vacanti nelle piante organiche e di iscrivere in bilancio spese per attività discrezionali, fatte salve quelle afferenti al cofinanziamento regionale o dell'ente locale per l'attuazione delle politiche comunitarie.

Si introduce anche la previsione di meccanismi automatici sanzionatori degli organi di governo e amministrativi nel caso di mancato rispetto

degli equilibri e degli obiettivi economico-finanziari assegnati alla regione e agli enti locali, con individuazione dei casi di ineleggibilità nei confronti degli amministratori responsabili degli enti locali per i quali sia stato dichiarato lo stato di dissesto finanziario di cui all'articolo 244 del citato testo unico di cui al decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267, oltre che dei casi di interdizione dalle cariche in enti vigilati o partecipati da enti pubblici.

Le sanzioni a carico degli enti inadempienti si dovranno applicare anche nel caso di mancato rispetto dei criteri uniformi di redazione dei bilanci, o nel caso di mancata o tardiva comunicazione dei dati ai fini del coordinamento della finanza pubblica.

Altro momento fondamentale della legge delega è infatti quello dell'armonizzazione dei sistemi contabili tra i vari livelli di governo. La lettera h) dell'art. 2, dopo le modifiche apportate con l'art. 2 della legge 31 dicembre 2009, n. 196, elenca con chiarezza, anche se forse con eccessiva precettività, i criteri direttivi, che prevedono, tra l'altro, l'adozione di regole contabili uniformi e di un comune piano dei conti integrato; l'adozione di comuni schemi di bilancio articolati in missioni e programmi coerenti con la classificazione economica e funzionale individuata dagli appositi regolamenti comunitari in materia di contabilità nazionale e relativi conti satellite; l'adozione di un bilancio consolidato con le proprie aziende, società o altri organismi controllati, secondo uno schema comune; l'affiancamento, a fini conoscitivi, al sistema di contabilità finanziaria di un sistema e di schemi di contabilità economico-patrimoniale ispirati a comuni criteri di contabilizzazione; la raccordabilità dei sistemi contabili e degli schemi di bilancio degli enti territoriali con quelli adottati in ambito europeo ai fini della procedura per i disavanzi eccessivi; la definizione di una tassonomia per la riclassificazione dei dati contabili e di bilancio per le amministrazioni pubbliche tenute al regime di contabilità civilistica, ai fini del raccordo con le regole contabili uniformi; la definizione di un sistema di indicatori di risultato semplici, misurabili e riferiti ai programmi del bilancio, costruiti secondo criteri e metodologie comuni ai diversi enti territoriali.

L'architettura della delega legislativa, appena accennata in questa premessa, è molto articolata e complessa ed esige un lavoro puntuale e lungo per l'esercizio nei tempi previsti: al momento della stesura di questa introduzione il Governo ha già approvato il decreto legislativo 28 maggio 2010, n. 85 recante "Attribuzione a Comuni, Province, Città

Metropolitane e Regioni di un loro patrimonio, in attuazione dell'art. 19 della legge 5 maggio 2009, n. 42", quale primo dei decreti attuativi della delega, da adottare entro dodici mesi dalla data di entrata in vigore della legge, come previsto dalla normativa stessa. Il Governo ha altresì approvato il 30 giugno 2010 la "Relazione alle Camere in ottemperanza alle disposizioni dell'art. 2, comma sei, della legge 5 maggio 2009, n. 42", mentre risulta ad uno stadio avanzato di definizione lo schema di decreto legislativo riferito ai fabbisogni standard di Province e Comuni e se ne prevede l'adozione entro il mese di luglio 2010. Sono altresì allo studio i due decreti legislativi che dovrebbero disciplinare la nuova autonomia tributaria dei Comuni e delle Province.

Come è stato giustamente scritto¹: "In primo luogo, la legge coglie l'urgenza dell'attuazione specifica dell'art. 119 della Costituzione, sottolineata a più riprese dalla Corte Costituzionale " al fine di concretizzare davvero quanto previsto nel nuovo Titolo V della Costituzione, poiché altrimenti si verrebbe a contraddire il diverso riparto di competenze configurato dalle nuove disposizioni; inoltre, la permanenza o addirittura la istituzione di forme di finanziamento delle Regioni e degli enti locali contraddittorie con l'art. 119 della Cost. espone a rischi di cattiva funzionalità o addirittura di blocco di interi ambiti settoriali" (sent. 370/2003).

Al tempo stesso, però, la legge rilancia direttamente il completamento dell'attuazione complessiva del titolo V, e realizza (o per meglio dire: potrà realizzare) questo obiettivo proprio in ragione della disciplina a regime in essa contenuta concernente l'autonomia di entrata di Regioni ed enti locali".

In questo contesto normativo si svolge lo studio elaborato, quale contributo alla costruzione del fabbisogno standard delle Province italiane.

1.2 L'andamento della finanza provinciale

La fase di ingresso nel sistema di fiscalità generale di impostazione federalista, come definito dall'art. 119 della Costituzione e declinato

¹ Claudio Tucciarelli - "Federalismo fiscale, ma non solo: la legge n.42 del 2009" - Introduzione al testo sul federalismo fiscale di A. Ferrara e G.M. Salerno - Jovene 2010.

nella legge delega n.42/09, impone una valutazione attenta e prudente dei dati di bilancio di ogni singolo livello di governo, sia centrale che locale.

In questo contesto l'individuazione di grandezze standard da correlare al fabbisogno di spesa per lo svolgimento di funzioni da parte degli enti locali (nel nostro caso delle Province) non può prescindere dall'utilizzo di una appropriata serie storica dei dati di bilancio consuntivi delle Province.

La delimitazione temporale qui impiegata è quella del 2005-2008, sufficientemente ampia per poter individuare strutturazione di trend di singole voci, ovvero di variazioni inusuali nei dati di bilancio, ma comunque appropriata per smussare eventuali "picchi" che possono essersi determinati per varie ragioni nel corso di singoli anni.

1.2.1 Situazione di contesto

Nel 2005 la Provincia appare ormai come ente consolidato e strutturato nel sistema istituzionale del Paese, ha "sedimentato" e articolato le proprie funzioni dopo il forte cambiamento che l'ha caratterizzata all'indomani del decentramento amministrativo avviatosi con il decreto legislativo n. 112/98 e ancor di più dopo la riforma del titolo V della Costituzione, avvenuta nel 2001 e che ha di fatto consentito alle province, attraverso specifiche deleghe e trasferimenti da parte delle regioni, di assurgere a vero elemento di snodo nelle politiche dei territori. Le regole del patto di stabilità fino al 2005 hanno sostanzialmente fatto riferimento a meccanismi di miglioramento del disavanzo con interventi distinti sulle voci di spesa corrente e su quella per gli investimenti, ovvero a tetti di spesa, con parametri di riferimento annuali o triennali, ma comunque predeterminati; per il 2006 vengono imposti dei limiti all'incremento della spesa in conto capitale unitamente all'obbligo di ridurre le voci di parte corrente.

Dal 2007 si abbandona il criterio di riferimento che prevede di intervenire sulle singole voci per passare al saldo finanziario, anche nell'ottica di avvicinamento ai criteri di carattere comunitario che informano il patto di stabilità e crescita, personalizzando e calibrando gli interventi sui singoli enti attraverso l'applicazione di coefficienti su disavanzo medio di cassa e alla spesa corrente media di cassa.

Nel 2008 si introduce la distinzione per gli enti in avanzo e quelli in disavanzo, fissando a parametro il saldo finanziario medio 2003/2005, e viene introdotta la cosiddetta competenza mista quale utilizzo della

competenza per la parte corrente e della cassa per le voci di parte capitale, con l'intento di rendere ancora più coerente il patto di stabilità interno con quello europeo e tentando altresì di sanare le anomalie che si erano registrate nell'anno precedente, soprattutto con riferimento a quegli enti che, già in avanzo, si sono trovati costretti a migliorare quella situazione, ovvero che avevano registrato nel periodo base di riferimento (2003-2005) entrate straordinarie dovute ad alienazione di beni.

Nel 2009 si consolida per il triennio la competenza mista, individuando percorsi di raggiungimento degli obiettivi differenziati a seconda del segno del saldo di competenza mista del 2007 (anno di riferimento) ed in funzione del rispetto o meno delle regole del patto di stabilità interno per quell'anno.

La disamina delle varie metodologie utilizzate nell'arco temporale considerato per il raggiungimento degli obiettivi (singoli e di comparto) del patto di stabilità interno per le Province, già da sola porta a ragionare della complessità della gestione pluriennale che gli enti hanno dovuto affrontare nella redazione dei propri bilanci e soprattutto nella programmazione delle proprie politiche di sviluppo.

Un continuo modificarsi di regole ed anni di riferimento, unitamente ad una sostanziale invarianza delle regole inerenti le entrate tributarie, hanno di fatto contribuito ad un generale disorientamento circa le politiche di spesa sostenibili dai singoli enti, che spesso si sono trovati ad essere favoriti, ovvero penalizzati, da situazioni di bilancio precedenti e dovute ad interventi speciali e non ripetibili.

1.2.2 Analisi del trend: Le entrate

Uno sguardo complessivo all'intero flusso di entrate nel quadriennio di riferimento indica in un -10% (pari a circa 1,6 miliardi di euro in meno) di entrate per le province.

Il calo più vistoso è quello che caratterizza le entrate da accensione prestiti e da servizi per conto terzi, che fanno registrare rispettivamente un -60% e un -19% per un totale di circa 1,5 miliardi di euro. Fanno da contrappeso gli incrementi deboli in percentuale, ma significativi in termini assoluti, delle entrate correnti da contributi e trasferimenti, che incrementano di circa 250 milioni pari a quasi il 6% e quelle tributarie che aumentano di circa 290 milioni pari a +6,2%. Le entrate extratributarie registrano un incremento del 34% e dunque di circa 200 milioni.

Merita certamente un approfondimento l'analisi del trend delle entrate tributarie, ovvero di quelle voci che rappresenterebbero la vera autonomia tributaria dell'ente, ma che in realtà per le Province si sostanziano in devoluzioni di gettito di imposte statali ovvero di altra natura, sulle quali non si è in grado di esercitare alcun tipo di autonomia impositiva. In questo caso solo l'Imposta Provincia di Trascrizione può essere meglio configurata come imposta propria provinciale, avendo gli enti, sulla base di una tariffa fissa determinata nel 1995 da decreto ministeriale, una possibilità di incremento dallo 0 al 30% (si rammenti a tal proposito che tutte le aliquote sono state congelate dall'art.1, co.7 del dl.n.93/2008 fino all'entrata in vigore del federalismo fiscale).

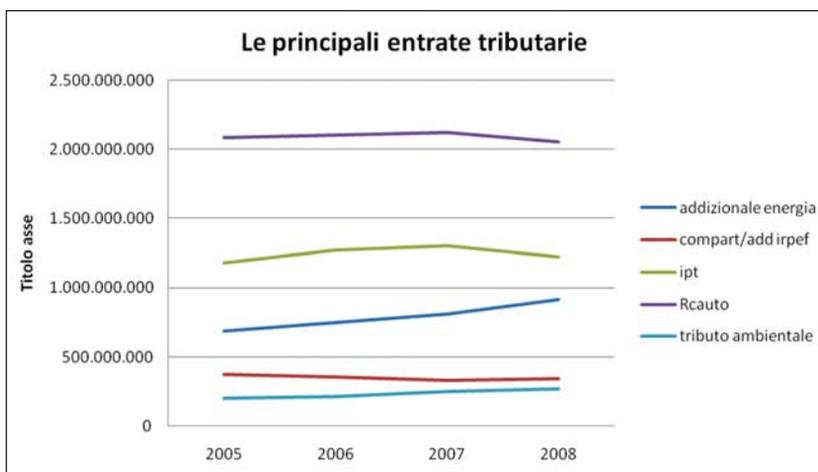
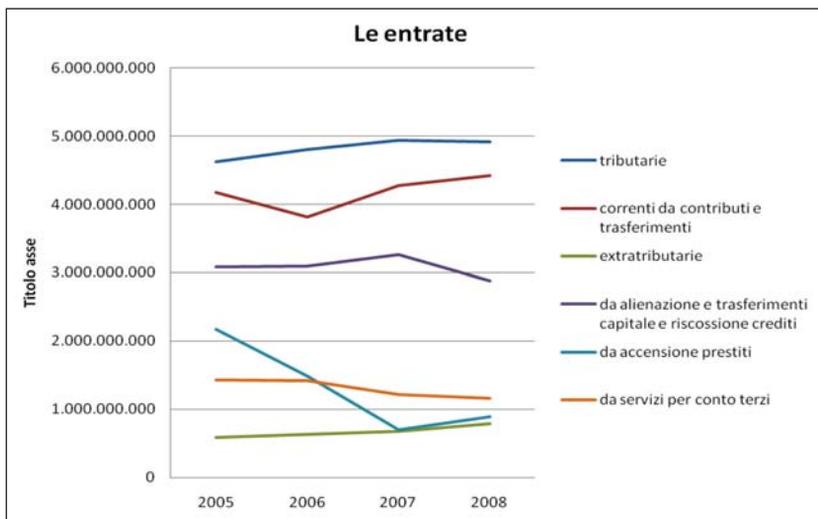
La voce sicuramente più rilevante tra le entrate tributarie è quella relativa alla Imposta RcAuto che nel quadriennio 2005-2008 però fa registrare un calo dell'1,5%. Incrementa del 3,5% l'Imposta provinciale di trascrizione che si attesta a 1,2 miliardi di euro mentre l'aumento più evidente viene evidenziato dall'addizionale provinciale all'energia elettrica (riferita ad uso non abitativo per utenze di medio taglio e consumi fino a 200 kw al mese) che cresce di oltre 220 milioni di euro. Anche il tributo ambientale e la cosap/tosap fanno registrare rispettivamente un +34% e un + 24% ma il loro valore assoluto non è di fatto fortemente incidente sui bilanci.

Cenno a parte merita la compartecipazione all'irpef, che per le province si configura di fatto in una rivisitazione dei trasferimenti erariali ed a questi sono vincolati in termini di quantità: sebbene contabilizzati nel titolo I e dunque tra le entrate tributarie, altro non sono che risorse provenienti dal Ministero dell'interno secondo le regole che disciplinano i fondi della finanza locale. Il relativo dato è comunque in flessione del 6,8%.

Per quella che è la configurazione attuale delle province in termini di ruolo e competenze sul territorio, un ruolo sempre crescente viene assegnato ai trasferimenti correnti che vengono erogati dallo Stato e soprattutto dalle regioni, per funzioni delegate ovvero per funzioni diverse. I dati definiscono una graduale riduzione del ruolo statale (-8% pari a meno 85 milioni), bilanciata da una forte propensione delle regioni al trasferimento: le risorse per funzioni delegate aumentano di circa il 12% che in termini assoluti sono pari a circa 180 milioni, ed anche quelle per funzioni diverse aumentano di pari importo.

Il dato obiettivo più significativo in questo caso è che dei 4,3 miliardi di entrate correnti delle province, 3,1 provengono dalle regioni.

Stesso protagonismo regionale sul versante delle entrate di parte capitale: su un totale di 2,8 miliardi di euro, 1,6 proviene dalle regioni. Il titolo IV indica una vistosissima riduzione (-84%) delle entrate da alienazione di beni, che da 597 milioni registrate nel 2005 calano a 90 nel 2008; anche in questo caso lo Stato riduce il suo apporto di oltre 60 milioni, così come si riducono le entrate per riscossione crediti: -7% pari a circa 39 milioni.



1.2.3 Analisi del trend: le spese

Il progressivo rafforzarsi dei vincoli imposti dal patto di stabilità interno nel corso degli anni, favoriscono il trend in diminuzione delle spese totali delle province, che flettono del 6%, passando da 16,5 miliardi di euro a 15,5.

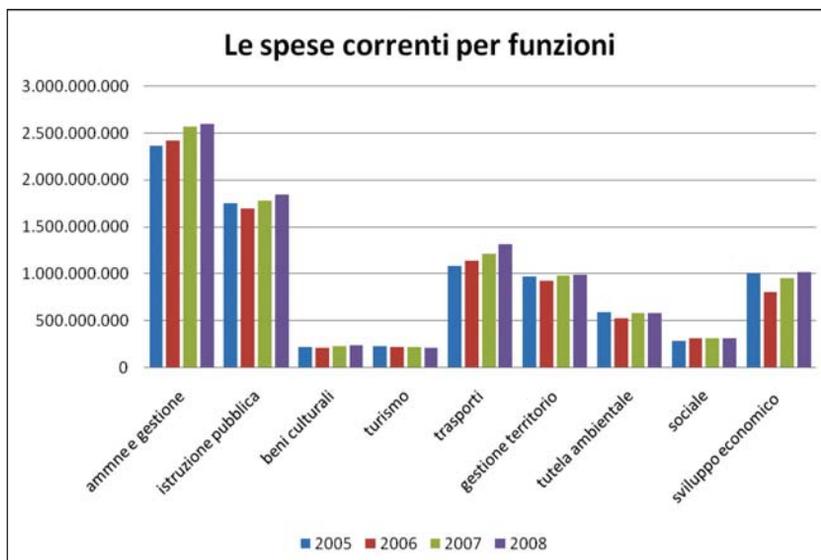
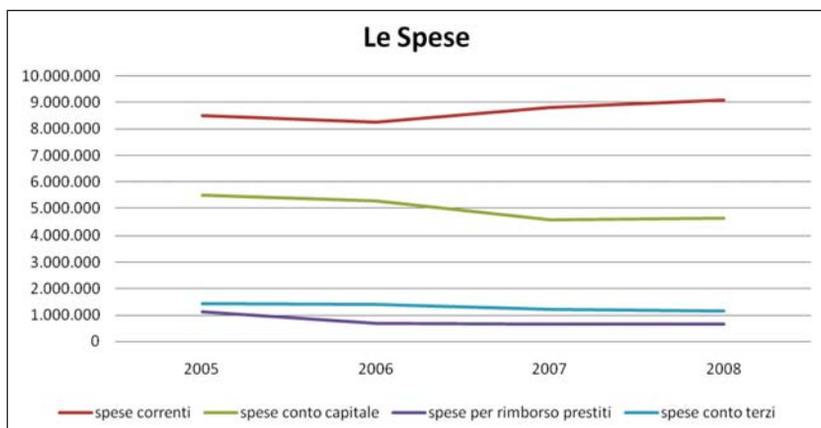
Le spese di conto capitale si riducono sensibilmente di oltre il 15%, determinando una contrazione degli interventi di infrastrutturazione pari a circa 900 milioni di euro, mentre la spesa corrente incrementa complessivamente di circa 600 milioni nel quadriennio, pari a circa il 7%. Anche la spesa per rimborso prestiti disegna e meglio definisce il quadro degli investimenti con una riduzione del 41% che in valore assoluto determina una rimodulazione di quasi 470 milioni di euro. Ai fini che qui interessano, vale la pena approfondire il trend delle spese, sia correnti che in conto capitale, suddivise per funzioni, al fine di tentare la definizione delle diverse dinamiche sui diversi settori di intervento.

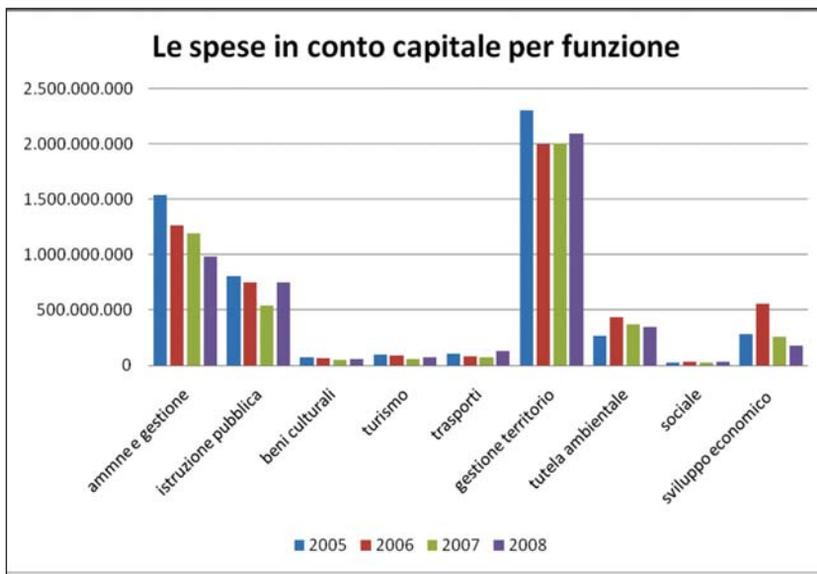
La spesa per funzioni

Come sopra accennato le spese correnti registrano globalmente un incremento non particolarmente significativo, soprattutto se si considera l'ampiezza dell'arco temporale qui utilizzato; l'analisi delle singole funzioni delinea però flussi più articolati e diversi a seconda del settore osservato.

Ad esempio le funzioni di amministrazione generale e quella per il sociale incrementano di circa il 9,7% per un totale complessivo di circa 230 milioni di euro, mentre le funzioni legate al turismo e allo sport, alla gestione del territorio, tutela ambientale e sociale si riducono di percentuali variabili tra il 10 e l'1,7%. Aumentano invece del 21% le risorse destinate ai trasporti, con quasi 300 milioni di spesa in più; anche le funzioni per istruzione pubblica e beni culturali incrementano di 120 milioni complessivi.

Maggiori criticità emergono invece dalla spesa per il conto capitale. Qui come già detto il calo è più consistente (-15%) e anche generalizzato per singole funzioni. Le uniche funzioni che registrano un incremento sono quelle per i trasporti (+18%) la tutela ambientale (+268%) e il sociale (+44%); tutte le altre variano al ribasso con percentuali variabili dal 9 al 38%; il saldo negativo è di oltre 850 milioni di riduzione per investimenti.





1.3 La Provincia e le sue funzioni fondamentali

Occorre ripercorrere brevemente l'evoluzione istituzionale delle province per meglio comprendere quale sia attualmente il ruolo di questo livello di governo all'interno del sistema delle autonomie territoriali e locali. Senza necessariamente spingersi più a ritroso nel tempo rispetto agli anni '90, basta ricordare la portata innovativa della legge 8 giugno 1990, n. 142 ("ordinamento delle autonomie locali") con la quale il legislatore ha voluto innovare il quadro ordinamentale che, nonostante la creazione delle regioni negli anni '70, era rimasto sostanzialmente immutato fin dal primo dopoguerra.

Con la riforma in parola le rovince acquisiscono nuove ed importanti funzioni e, contemporaneamente, si vedono coinvolte anche nel processo di riforma elettorale, attraverso l'elezione diretta del Presidente della Provincia e del Sindaco (legge n. 81/93).

Se dunque la legge di riforma del 1990, successivamente confluita nel Testo Unico degli enti locali (decreto legislativo n.267/00) ha reso le rovince enti di rilevanza primaria per quanto concerne: la programmazione e pianificazione del territorio, la difesa e la tutela delle risorse naturali ed ambientali, l'organizzazione dello smaltimento dei

rifiuti a livello provinciale con controllo di acque ed emissioni, nonché relativamente ai compiti connessi alla istruzione secondaria di secondo grado, nonché di assistenza tecnico-amministrativa agli enti locali, essa ha consentito anche l'assunzione di un ruolo di assoluta preminenza per quanto concerne la programmazione in materia di sviluppo, destinazione del territorio, localizzazione delle infrastrutture, rete idrica e consolidamento del suolo, nonché parchi e riserve naturali. Infine la riforma Bassanini prima e il nuovo Titolo V, parte seconda, della Costituzione poi, hanno definitivamente consolidato il ruolo e le funzioni delle Province anche in altri settori strategici come ad esempio il mercato del lavoro, con l'incontro tra domanda e offerta di impiego.

L'esigenza di "aggiornare" e rivedere complessivamente l'assetto del sistema autonomistico del Paese ha in questi ultimi mesi condotto il dibattito parlamentare alla necessità di riscrivere il nuovo Codice delle Autonomie, attualmente all'esame del Senato (A.S. 2259), in un'ottica che tenesse conto non solo della necessità di ricostruire e definire ruoli e compiti di ogni livello di governo locale, ma anche della inevitabile esigenza di semplificare il sistema complessivo della PA, riducendo gli sprechi finora derivati da una serie di sovrapposizioni che appesantiscono gli apparati pubblici e fanno lievitare la spesa. Non a caso il Codice delle Autonomie viaggia temporalmente in parallelo con l'emanazione dei decreti legislativi attuativi della legge delega in materia di federalismo fiscale.

L'individuazione delle funzioni fondamentali di comuni province e città metropolitane rappresenta dunque il passaggio necessario per avere un quadro chiaro delle funzioni di tutti gli enti costitutivi della Repubblica secondo i principi di sussidiarietà, differenziazione ed adeguatezza.

Il disegno di legge attualmente prevede che le funzioni fondamentali delle Province, ferme restando le funzioni di programmazione e di coordinamento delle regioni, sono:

- 1) normazione sull'organizzazione e svolgimento delle funzioni spettanti in qualità di enti autonomi dotati di propri statuti e muniti di autonomia finanziaria di entrate e di spesa;
- 2) la pianificazione e la programmazione delle funzioni spettanti;
- 3) l'organizzazione generale dell'amministrazione e la gestione del personale;

- 4) la gestione finanziaria e contabile;
- 5) il controllo interno;
- 6) l'organizzazione dei servizi pubblici di interesse generale di ambito provinciale;
- 7) la vigilanza e il controllo delle aree funzionali di competenza e la polizia locale;
- 8) la pianificazione territoriale provinciale di coordinamento;
- 9) la gestione integrata degli interventi di difesa del suolo;
- 10) nell'ambito dei piani nazionale e regionali di protezione civile l'attività di previsione, la prevenzione e la pianificazione d'emergenza in materia; la prevenzione di incidenti connessi ad attività industriali; l'attuazione di piani di risanamento delle aree ad elevato rischio ambientale;
- 11) la tutela e la valorizzazione dell'ambiente, per gli aspetti di competenza, ivi compresi i controlli sugli scarichi delle acque reflue e sulle emissioni atmosferiche ed elettromagnetiche; la programmazione e l'organizzazione dello smaltimento dei rifiuti a livello provinciale, nonché le relative funzioni di autorizzazione e controllo;
- 12) la tutela e la gestione, per gli aspetti di competenza, del patrimonio ittico e venatorio;
- 13) la pianificazione dei trasporti e dei bacini di traffico e la programmazione dei servizi di trasporto pubblico locale, nonché le funzioni di autorizzazione e controllo in materia di trasporto privato in ambito provinciale, in coerenza con la programmazione regionale;
- 14) la costruzione, la classificazione, la gestione e la manutenzione delle strade provinciali e la regolazione della circolazione stradale ad esse inerente;
- 15) la programmazione, l'organizzazione e la gestione dei servizi scolastici, compresa l'edilizia scolastica, relativi all'istruzione secondaria di secondo grado;
- 16) la programmazione, l'organizzazione e la gestione dei servizi per il lavoro, ivi comprese le politiche per l'impiego;
- 17) la programmazione, l'organizzazione e la gestione delle attività di formazione professionale in ambito provinciale, compatibilmente con la legislazione regionale;
- 18) la promozione e il coordinamento dello sviluppo economico del territorio provinciale.

Come si evince dal lungo elenco, le funzioni fondamentali delle province, così come ad oggi allo studio e all'approvazione delle commissioni parlamentari di competenza, non fanno altro che consolidare ed arricchire le competenze delle Province, proprio sulla scorta di quella che è stata la loro evoluzione istituzionale dagli anni 90, rafforzatasi poi con il decentramento amministrativo e la riforma costituzionale che ha trasferito alle Regioni importanti compiti in materia ambientale oppure di politiche per l'occupazione, e che poi, a cascata hanno interessato direttamente le Province per la loro effettiva realizzazione.

1.4 I modelli regionali nella definizione del ruolo e delle funzioni delle Province: stato dell'arte

Gli enti locali risentono fortemente dei modelli regionali di riferimento nell'espressione delle proprie politiche di servizio e di investimento e, quindi, nel processo di pianificazione, programmazione ed esercizio delle proprie attività.

Tutto ciò lo si desume in modo pressoché immediato dalla lettura dei documenti che compongono il sistema di bilancio previsionale di un ente locale. Un chiaro esempio è rappresentato dalla necessità di verificare la coerenza dei programmi di spesa che vengono formulati, da parte degli enti locali, nelle Relazioni previsionali e programmatiche rispetto alle linee programmatiche espresse dalla Regione di riferimento. Anche la stessa pluriennalità del Bilancio previsionale finanziario degli enti locali deve corrispondere con il periodo assunto quale riferimento del Bilancio pluriennale di previsione della Regione.

Le funzioni di competenza delle province dipendono fortemente dai modelli regionali di riferimento.

Infatti le province, oltre ad esercitare funzioni proprie, cioè quelle che identificano l'ente locale nella sua qualità di ente esponenziale della comunità, in un determinato periodo, sul territorio (funzioni che sono elencate nell'articolo 19, comma 1, del decreto legislativo n.267/2000 rubricato "funzioni"), possono esercitare anche funzioni conferite con leggi statali e regionali.

Per quanto concerne le funzioni conferite, la Legge n. 59/1997 ha delegato il Governo ad attuare il conferimento di funzioni e compiti oltre che alle regioni anche agli enti locali, precisando che per conferimento si intende trasferimento, delega o attribuzione di funzioni e compiti

e per "enti locali" si intendono le province, i comuni, le comunità montane e gli altri enti locali.

Tale delega è stata attuata con il Decreto Legislativo decreto legislativo 31 marzo 1998, n. 112 "Conferimento di funzioni e compiti amministrativi dello Stato alle regioni ed agli enti locali, in attuazione del capo I della legge 15 marzo 1997, n. 59".

Il decreto legislativo n. 112/1998, come già i decreti delegati del 1977 di trasferimento delle funzioni, ha individuato le materie, per settori omogenei, con riferimento alla comunità e al territorio, ciò in attuazione dei principi di unicità, di responsabilità dell'amministrazione e di omogeneità sanciti dall'articolo 4, comma 3, della Legge 59/1997. Con le leggi cosiddette "Bassanini", si è aperta una nuova stagione, dopo quella avviata dal D.P.R. n. 616 e seguenti del 1977, di trasferimento di funzioni amministrative dallo Stato al sistema delle autonomie locali.

Le leggi "Bassanini" ed i relativi decreti legislativi di attuazione (d.lgs n. 112/1998 e d.lgs. n. 281/1997) hanno realizzato una riforma diretta da un lato ad ampliare le funzioni amministrative di regioni ed enti locali, dall'altro alla riorganizzazione dell' amministrazione centrale e periferica dello Stato.

In particolare il decreto legislativo attuativo n. 112/1998 si è occupato, in attuazione del capo I della Legge n. 59/1997, del conferimento delle funzioni amministrative alle Regioni e agli enti locali. In questo caso particolarmente importanti sono gli aspetti riguardanti il trasferimento delle risorse (da attuarsi attraverso i D.P.C.M emanati entro il 31 dicembre 2000).

In sede di Conferenza unificata sono stati definiti le specifiche risorse umane e finanziarie da trasferire al complesso degli enti decentrati, stabilendo, per ogni materia, specifiche modalità e tempi.

Si sono prima trasferite alle Regioni alcune competenze e relative risorse: l'agricoltura, il trasporto pubblico locale, i servizi al mercato del lavoro, gli incentivi alle imprese.

Con l'anno 2001 inizia il trasferimento per le altre funzioni definite dal d.lgs. 112/1998; tra le competenze più rilevanti si rammentano: l'edilizia residenziale, le opere pubbliche, la viabilità e l'ambiente.

L'onere di tali nuove competenze è stato finanziato attraverso specifici trasferimenti statali annuali e trasferimenti statali "una tantum". Tali trasferimenti sono stati attribuiti soprattutto alle Regioni e, a differenza del passato, senza vincoli di destinazione. Spesso tali trasferimenti

menti finanziari si sono dimostrati, con il passare del tempo, non adeguati, rispetto ai reali fabbisogni connessi all'esercizio delle funzioni conferite.

Gli enti locali più coinvolti fino al 2001 sono state le province, che hanno ricevuto il conferimento di alcune funzioni direttamente dallo Stato, si pensi alla più rilevante che riguarda la materia dei servizi per l'impiego (gli ex uffici di collocamento statali), e in altri casi invece tramite le rispettive regioni.

Infatti, dall'anno 2001, le singole regioni hanno iniziato a definire le modalità di esercizio delle funzioni conferite dallo Stato e di trasferimento di alcune di esse ai propri enti locali.

Si è aperta, quindi, una fase nuova nelle relazioni tra ogni Regione ed i suoi enti locali, *in primis* con le Province.

Attualmente non è possibile stimare con precisione l'impatto delle nuove funzioni conferite agli enti locali sui loro bilanci.

Di sicuro si deve tener conto che tale impatto può risultare differenziato sul territorio, per le diverse modalità di delega che le singole Regioni hanno e potranno adottare.

A tal proposito si fa presente che, addirittura, il legislatore è dovuto intervenire con l'articolo 4, comma 5, della Legge 15 marzo 1997, n. 59 e successive modifiche ed integrazioni, al fine di prevedere l'emanazione, da parte del Governo, di uno o più decreti legislativi con i quali venissero ripartite fra le singole regioni e i rispettivi enti locali le funzioni conferite alla regione, qualora la stessa non avesse adottato (entro sei mesi dall'emanazione dei decreti legislativi previsti nella stessa legge) la legge di puntuale individuazione delle funzioni trasferite o delegate agli enti locali e di quelle invece mantenute in capo alla regione stessa. Lo Stato ha adottato così il decreto legislativo 30 marzo 1999, n. 96 per individuare quali delle funzioni amministrative, conferite alle regioni dal decreto legislativo 31 marzo 1998, n. 112, dovevano essere mantenute, fino alla data di entrata in vigore di ciascuna legge regionale (di cui all'articolo 3 della legge 8 giugno 1990, n. 142, ed all'articolo 4, comma 5, della legge 15 marzo 1997, n. 59,) in capo alle regioni inadempienti (Piemonte, Lombardia, Veneto, Marche, Lazio, Molise, Campania, Puglia e Calabria) e quali dovevano invece essere trasferite o delegate agli enti locali.

Pertanto non solo il ruolo delle province può essere diverso in considerazione delle diverse funzioni conferite esercitate, ma possono essere considerevolmente diverse anche le consistenze degli stanziamenti

menti per funzione e per servizio di bilancio di ciascuna provincia. Sussiste, quindi, disomogeneità dei dati funzionali, di servizio e di bilancio che incidono significativamente sul raffronto fra le diverse attività svolte e fra i diversi servizi erogati da ciascun aggregato regionale di realtà provinciali. Tali differenze e diversità, se non conosciute, comprese e correttamente considerate, possono gravemente alterare la determinazione dei fabbisogni standard di spesa, posti a fondamento dell'impianto normativo contenuto nella legge n. 42/2009 (Legge delega per l'attuazione del federalismo fiscale) per il definitivo superamento del sistema di finanza derivata degli enti locali italiani fondato a sua volta sul parametro della spesa storica.

A titolo esemplificativo si fa presente che in materia di formazione professionale alcune province appartenenti a regioni a statuto ordinario, oltre a gestire i propri centri e i propri corsi di formazione professionale, provvedono anche all'erogazione delle risorse derivanti dai fondi sociali europei in favore del finanziamento dei corsi di formazione erogati da soggetti privati; e in altre realtà la materia viene gestita invece dalla regione e non dalle province appartenenti a tali realtà territoriali.

Differenze fra le province si ravvisano anche in ordine all'attribuzione ad esse, da parte delle regioni a statuto ordinario, delle funzioni amministrative concernenti la gestione del demanio idrico e al conseguente riconoscimento del trasferimento alle rovine delle risorse derivanti dai proventi dei canoni introitati a fronte del rilascio delle concessioni idriche.

Anche la materia della concessione, vigilanza e irrogazione sanzioni inerenti l'attività estrattiva (cave) risulta difformemente attribuita alle rovine da parte delle regioni a statuto ordinario.

Così pure differenze si rilevano nella più ampia materia del controllo, ripristino e tutela ambientale, difesa del suolo, valutazione d'impatto ambientale, aree naturali protette, protezione civile, tutela del paesaggio e dei beni culturali, oltre che in materia di urbanistica e pianificazione territoriale, edilizia residenziale, servizi sociali, industria, artigianato, commercio, turismo, trasporti, energia, polizia amministrativa.

In generale differenze, anche significative, si possono riscontrare in tutti i settori oggetto di riferimento del processo di decentramento amministrativo avviato dal d.lgs. n. 112/1998 e, in modo differenziato, portato a compimento a livello provinciale da parte delle Regioni a statuto ordinario.

Infine i diversi modelli regionali possono anche aver influito sulle forme e modalità di gestione da parte delle province delle nuove funzioni ad esse conferite, ad esempio indirizzando l'esercizio di tali nuove competenze verso l'esternalizzazione di attività tramite il ricorso all'utilizzo di società di capitali (si vedano a tale proposito le competenze inerenti le funzioni di progettazione, esecuzione, manutenzione e gestione della rete stradale ex Anas conferite alle province e in merito alle quali le regioni, facendo ricorso alla propria funzione di programmazione, hanno legiferato orientando le province verso la costituzione di società di capitali concessionarie).

Pertanto l'impianto sempre più decisamente regionalistico e autonomistico che l'ordinamento si è dato nel corso degli ultimi anni deve essere attentamente considerato e valutato in sede di determinazione dei fabbisogni standard, oltre che in sede di perequazione generale e infrastrutturale.

1.5 Approfondimento: Il federalismo fiscale nelle Regioni a Statuto ordinario e nelle Regioni a Statuto speciale

1.5.1 I pilastri della finanza regionale nell'attuazione del federalismo fiscale

La legge 42/2009 detta, in materia di finanza regionale, le norme che hanno l'obiettivo di dare applicazione ai principi fondamentali dell'art. 119 della Costituzione (per la parte relativa alle regioni). I criteri direttivi della legge delega, e i decreti delegati che ne scaturiranno, contribuiranno a configurare le caratteristiche che assumerà il federalismo fiscale regionale nel nostro Paese, con riferimento al rapporto tra autonomia e responsabilità delle regioni e al livello di solidarietà territoriale. In questa breve rassegna delle norme introdotte dalla legge 42/2009, pertanto, ci soffermeremo sulla loro relazione con alcuni dei principi dell'art. 119, e in particolare: 1) il finanziamento integrale delle funzioni che sono attribuite alle regioni (comma 4); 2) la determinazione delle fonti di finanziamento attraverso le quali garantire la necessaria provvista di risorse per il finanziamento delle funzioni, più precisamente le risorse autonome di cui le regioni potranno godere (comma 2), tributi, entrate proprie e compartecipazioni, così come i trasferimenti dal fondo perequativo di cui al comma 3.

Le norme sulla finanza regionale, dettate dalla legge 42, riguardano

le regioni a statuto ordinario. L'art. 1, comma 2, infatti, precisa che "Alle regioni a statuto speciale ed alle province autonome di Trento e di Bolzano si applicano, in conformità con gli statuti, esclusivamente le disposizioni di cui agli articoli 15, 22 e 27". Nel seguito, quindi, si fornirà, dapprima, una illustrazione ed una valutazione dei principi direttivi della legge 42, con riferimento alla finanza delle regioni a statuto ordinario e, successivamente, si illustreranno le problematiche delle regioni a statuto speciale.

1.5.2 Il finanziamento integrale delle funzioni

Il principio del finanziamento integrale delle funzioni tende ad assicurare che il federalismo fiscale si realizzi senza recare pregiudizio alla coesione nazionale e all'uguaglianza tra i cittadini residenti nei diversi territori regionali. L'estensione con la quale sarà attuato tale principio, determinerà l'equilibrio che si realizzerà tra esigenza di differenziazione e responsabilizzazione, da un parte, e di solidarietà, dall'altra.

La concreta attuazione del principio costituzionale che garantisce il finanziamento integrale delle funzioni richiede una delimitazione quantitativa del fabbisogno finanziario delle regioni per l'esercizio di tali funzioni.

Il **primo criterio fondamentale** per operare tale quantificazione si desume, direttamente, dall'art. 2, comma 2, lett. m), così come dalle norme relative alla determinazione dell'entità e del riparto del fondo perequativo, di cui all'art. 9 della legge 42/2009, in quanto, al fine di determinare l'entità dell'intervento perequativo, è necessario stabilire l'ammontare delle risorse di cui potrà complessivamente disporre ciascuna delle regioni. La legge 42 limita la previsione della copertura integrale del fabbisogno alle sole spese connesse alle funzioni corrispondenti ai livelli essenziali delle prestazioni, di cui all'art. 117, secondo comma, lettera m) della Costituzione (da garantire attraverso il meccanismo finanziario del fondo perequativo). Tra tali funzioni sono comprese la sanità, l'assistenza e, per quanto riguarda l'istruzione, le spese per lo svolgimento delle funzioni di carattere amministrativo già ora attribuite alle regioni. Per le spese correlate alle altre funzioni, il criterio direttivo indicato alla lettera g) dell'art. 9 della legge 42/2009 prevede la perequazione delle capacità fiscali e, quindi, non è necessariamente garantita la copertura integrale del fabbisogno necessario per l'esercizio di tale funzioni. Infine, per quanto riguarda il trasporto pubblico locale, è prevista una soluzione intermedia, nel

senso che, con riferimento alla spesa corrente, la lettera f) dell'art. 9, prescrive che le quote del fondo perequativo siano assegnate in modo da ridurre le differenze nelle capacità fiscali per abitante, mentre, per la spesa in conto capitale, il criterio di riferimento dovrà essere il fabbisogno standard, di cui è necessario assicurare la copertura integrale. La prima osservazione riguarda la coerenza del modello di federalismo fiscale che si intende realizzare attraverso i decreti legislativi, che saranno approntati sulla base dei principi della delega, e il dettato costituzionale. Su questo punto, Bassanini e Macciotta (2009) rilevano che: "La distinzione non ha – come è noto – fondamento nel dettato costituzionale, che impone – per tutte le funzioni attribuite alla competenza regionale o locale – di parametrare alle funzioni e ai loro costi l'ammontare delle risorse che deve essere assicurato ad ogni istituzione territoriale (in misura tale da garantirne il finanziamento "integrale") e di tenere conto della effettiva "capacità fiscale" di ciascun territorio per valutare l'eventuale ammontare delle risorse che – ai fini del finanziamento integrale a costi standard delle funzioni attribuite – deve derivare dal fondo perequativo. Lo scostamento dal principio costituzionale è indiscutibile e sarà probabilmente rilevato se e quando la disposizione dovesse essere sottoposta al vaglio della Corte costituzionale".

In secondo luogo, è necessario rilevare che, al di là del problema di natura strettamente giuridica, la questione della garanzia del finanziamento integrale delle funzioni e, parallelamente, quella della perequazione totale, investe, come si è già detto, la natura stessa del federalismo fiscale che si intende realizzare. Un modello di federalismo che intenda promuovere responsabilità e autonomia finanziaria, e che non si preoccupi delle differenze territoriali, considerandolo, anzi, uno strumento per esaltare tali differenze, dovrebbe affidarsi ad un sistema di finanziamento che punti sull'esercizio dello sforzo fiscale e, comunque, ad una dotazione finanziaria fortemente ancorata alla capacità fiscale del territorio (pur con meccanismi di perequazione di tale capacità fiscale). Laddove, invece, si ritiene di dover mitigare le differenze territoriali che, inevitabilmente, deriverebbero da un federalismo di tipo "competitivo", il fabbisogno di spesa diventa il punto di riferimento per la definizione dei rapporti finanziari tra i diversi livelli di governo, e per parametrare la dotazione finanziaria delle singole regioni. L'art. 119 adotta quest'ultimo modello, mentre la legge 42 lo restringe a quelle funzioni per le quali è prevista una tutela costitu-

zionale dei livelli essenziali delle prestazioni, a garanzia dei diritti civili e sociali su tutto il territorio nazionale². Sotto il profilo meramente quantitativo si può, peraltro, notare che tale restrizione individua, comunque, un ambito finanziario molto ampio, in quanto è stato stimato che la copertura del fabbisogno integrale, per le funzioni essenziali, riguarda poco meno dell'80% della spesa regionalizzabile³.

La differenza tra i modelli è ulteriormente apprezzabile quando si consideri la dinamica del finanziamento delle regioni nel tempo, rispetto alla quale sorgono alcuni problemi che, dovrebbero essere, auspicabilmente, affrontati nei decreti legislativi. La legge 42/2009 prevede un meccanismo, che potremmo definire atemporale (fatta eccezione per il regime transitorio, disciplinato dall'art. 20), tale per cui il fabbisogno di spesa relativo alle funzioni essenziali dovrà essere finanziato con "il gettito, valutato ad aliquota e base imponibile uniformi, di tributi propri derivati, di cui all'articolo 7, comma 1, lettera b), numero 1), dell'addizionale regionale all'imposta sul reddito delle persone fisiche e della compartecipazione regionale all'IVA nonché con quote specifiche del fondo perequativo, in modo tale da garantire

² Guerra (2008) mette chiaramente in luce queste differenze, confrontando il disegno di legge presentato dal governo Prodi nel 2007 e quello del consiglio regionale della Lombardia. Guerra osserva che: "Il legame fra finanziamento e funzioni [cruciale, per le funzioni di cui all'art. 117, secondo comma, lettera m), nel disegno di legge del governo Prodi, *n.d.a.*] passa invece in secondo piano nel progetto di legge della regione Lombardia, il cui principio ispiratore è quello secondo cui il gettito dei tributi che origina da un territorio, anche qualora sia relativo a tributi erariali, appartiene a quel territorio, indipendentemente da quali siano le funzioni che con tali risorse devono essere finanziate. Coerentemente con questo principio, il finanziamento delle regioni deve avvenire, prevalentemente, con forme di compartecipazione ai tributi erariali. Si prevede, in particolare, uno spostamento rilevante, a favore delle regioni, del gettito attualmente incamerato dallo Stato attraverso i due principali tributi, Irpef e Iva". Il disegno di legge Calderoli, da cui si è originata la legge 42, nel cammino parlamentare si è spostato dalla seconda alla prima impostazione.

³ Si veda, a questo proposito, Bassanini (2010), che riporta una stima, secondo la quale la perequazione totale per le funzioni non essenziali richiederebbe circa 9 miliardi di euro. Poiché si prevede che la perequazione non sarà inferiore al 50% delle differenze, la mancata estensione del principio della copertura del fabbisogno integrale di spesa, a tutte le funzioni attribuite alle regioni, ha un valore di circa 4 miliardi di euro (meno dello 0,4% del PIL).

nelle predette condizioni il finanziamento integrale in ciascuna regione” (art. 8, comma 1, lettera d). Fissate le aliquote standard per la prima volta, si pone il problema di come conciliare, nel tempo, la possibile diversità di andamento temporale tra fabbisogno di spesa ed entrate. Se tali aliquote rimanessero fisse, le regioni dovrebbero sopportare l’eventuale rischio della sopravvenienza di una insufficienza delle entrate disponibili, date quelle aliquote e il valore della base imponibile, rispetto al fabbisogno finanziario di un determinato anno. In tal modo, si privilegierebbe la responsabilità di ogni singola regione, a ricercare, in autonomia, la soluzione (riduzione spesa e/o aumento entrate) per garantire l’equilibrio del proprio bilancio. Se, viceversa, il principio del finanziamento integrale della spesa deve valere per ogni anno, è lo Stato che dovrà assumere il rischio della insufficienza delle entrate, e variare conseguentemente le aliquote, con un meccanismo, pertanto, che porterebbe ad effetti sostanziali a quelli che avrebbe un sistema di trasferimenti (non previsti, tuttavia, dall’art. 119). A questo proposito, Pisauro (2009b) rileva che: “Sembrirebbe che il sistema, per le spese “essenziali”, sia destinato ad essere guidato interamente dalla definizione dei fabbisogni di spesa. Data la spesa obiettivo, da finanziare comunque integralmente, e dati i proventi dei tributi regionali, lo Stato si impegna a coprire la differenza, adeguando a posteriori il suo contributo nel caso di errori di previsione sul gettito dei tributi regionali. Il contributo statale ha quindi la natura di un trasferimento, anche se “vestito” da compartecipazione all’IVA. Va sottolineato che, comunque, non si tratterebbe di un finanziamento a piè di lista, essendo il livello di spesa da finanziare prefissato ex ante e non suscettibile di revisioni in corso d’anno (auspicabilmente, nel corso dell’intero periodo pluriennale di programmazione). L’enfasi sulle compartecipazioni come strumento di finanziamento e sul principio di territorialità avrebbe, quindi, valenza puramente retorica”.⁴

⁴ Nello stesso articolo, Pisauro approfondisce la tematica dell’adeguamento dinamico del sistema di finanziamento delle regioni, così come emerge dai criteri direttivi della legge 42/2009, anche con riferimento all’art. 9, comma 1, lettera e) relativo alla copertura della differenza tra dato previsionale ed effettivo del gettito dei tributi della regione con riferimento alla quale è stato determinato il livello minimo sufficiente delle aliquote dei tributi.

Il **secondo criterio fondamentale** per determinare il livello di finanziamento delle regioni, con riferimento alle funzioni di cui all'art. 117, secondo comma, lettera m), è quello dell'adozione "dei costi *standard* associati ai livelli essenziali delle prestazioni fissati dalla legge statale in piena collaborazione con le regioni e gli enti locali, da erogare in condizioni di efficienza e di appropriatezza su tutto il territorio nazionale" (art. 8, comma 1, lettera b). È naturale che, pur nell'ambito di un federalismo solidale, che si propone di garantire livelli essenziali di prestazioni su tutto il territorio nazionale, il fabbisogno di spesa necessario per sostenere tale garanzia non sia determinato con riferimento alla spesa storica delle singole regioni, in quanto si rischierebbe di fornire una copertura ad eventuali inefficienze, che nulla hanno a che vedere con la erogazione dei livelli essenziali delle prestazioni. Di qui, dunque, il riferimento al finanziamento di un costo ricollegabile a condizioni di erogazione efficiente ed appropriata, senza le variabilità territoriali, tipicamente associabili a comportamenti inefficienti degli enti. La standardizzazione del fabbisogno richiede, tuttavia, due diverse operazioni: la quantificazione delle prestazioni standard da erogare in ciascuna regione, per le diverse funzioni, e il calcolo del costo efficiente di erogazione delle prestazioni. Si tratta, indubbiamente, di due operazioni, politicamente e tecnicamente, complesse.

Per quanto riguarda la prima, essa è connessa alla determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale. Su questo aspetto, l'approfondimento tecnico n. 5, contenuto nell'allegato 3 alla recente Relazione sul federalismo, presenta un breve "stato dell'arte" relativo alla individuazione dei livelli essenziali delle prestazioni (LEP). Per i LEP dell'istruzione, il documento ritiene che importanti indicazioni promanino dagli "art. 33 e 34 della Costituzione (che garantiscono equità di accesso, omogeneità di organizzazione scolastica, esistenza di un esame di stato, sostegno al diritto allo studio) e dalla legge 28 marzo 2003, n. 53". Si può aggiungere, e questo vale per i LEP di tutte le funzioni, che l'art. 20, comma 2, della legge 42/2009 rinvia, naturalmente, alla legge statale la loro determinazione, precisando che "Fino a loro nuova determinazione in virtù della legge statale si considerano i livelli essenziali di assistenza e i livelli essenziali delle prestazioni già fissati in base alla legislazione statale". Allo stato attuale, non esiste una puntuale definizione dei LEP per l'istruzione, che possa essere una base

sufficiente per poter determinare il fabbisogno finanziario di ciascuna regione. La legge 53/2003, infatti, delega il governo ad adottare uno o più decreti legislativi per la definizione dei livelli essenziali delle prestazioni in materia di istruzione e di istruzione e formazione professionale, dettando i relativi criteri direttivi. Il decreto legislativo 226/2005, emanato sulla base della delega di cui alla legge 53/2003, e relativo ai LEP del secondo ciclo del sistema educativo di istruzione e formazione, li individua "quali limiti *"di principio"* all'attività legislativa ed amministrativa regionale ... Si tratta con tutta evidenza di formulazioni finalizzate a circoscrivere l'attività legislativa delle regioni e non pensate, invece, allo scopo di individuare tipologie di prestazioni da garantire su tutto il territorio nazionale. Pertanto esse risultano inutilizzabili quale base di partenza per la determinazione dei costi standard" (Poggi, 2010). Con riferimento ai LEP dell'assistenza, il documento allegato alla Relazione sul federalismo rileva una situazione sostanzialmente analoga a quella dell'istruzione, nel senso che "la l. 328/00 definisce solo le aree di intervento che costituiscono livelli essenziali". Una situazione diversa, sebbene anch'essa non esente da criticità, è quella relativa alla sanità. Già nel 2001, facendo seguito al decreto legislativo 229/1999, con Dpcm del 29 novembre 2001, vennero determinati i livelli essenziali di assistenza (LEA) garantiti dal Servizio Sanitario Nazionale. Si tratta di un elenco di prestazioni, variamente definite, in relazione alle diverse aree assistenziali (assistenza sanitaria collettiva in ambiente di vita e di lavoro, assistenza distrettuale e assistenza ospedaliera). Questo elenco è stato, negli anni successivi, integrato e modificato in alcune sue parti e, nell'aprile del 2008, sulla base dell'Intesa Stato-regioni dell'ottobre del 2006 (Patto per la salute), il governo Prodi varò un nuovo decreto (Dpcm del 23 aprile 2008), revocato, tuttavia, nel luglio dello stesso anno, dal nuovo governo, in quanto ritenuto privo della necessaria copertura finanziaria. Si è, da tempo, in attesa che venga varato un nuovo provvedimento che aggiorni i LEA, sul quale è stata già raggiunta un'intesa tra Stato e Regioni, ancora al vaglio, tuttavia, del Ministero dell'Economia, per la verifica delle compatibilità finanziarie. Al di là dell'attuale stato di determinazione dei LEP, è necessario sottolineare due aspetti di carattere generale:

- Come dimostra l'esperienza dei LEA sanitari, la determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni non è indipendente dal vincolo delle risorse finanziarie. Ciò implica, in primo luogo, una revisione

nel tempo, legata ai vincoli della finanza pubblica. Tale revisione, d'altra parte, è resa necessaria dalla probabile evoluzione delle tecnologie e, soprattutto, dei bisogni che si intendono soddisfare, in relazione ai diritti sociali e civili da garantire su tutto il territorio nazionale. In secondo luogo, il legame tra determinazione dei livelli e vincoli finanziari impone un coordinamento tra governo centrale e regioni, sebbene la responsabilità dei LEP sia statale.

- La determinazione dei LEP deve essere necessariamente accompagnata, per poter poi pervenire alla quantificazione dei fabbisogni standard regionali, da una determinazione della quantità delle prestazioni da erogare in ciascuna regione. Nel caso della sanità ad esempio, è necessario quantificare i bisogni di prestazioni sanitarie coperte dai LEA di ciascuna regione. Tale quantificazione è, normalmente, operata valutando i fattori determinanti dei bisogni sanitari: l'età, ad esempio, ma anche altri fattori, quali il sesso, le condizioni socio economiche, il livello di istruzione, ecc.

Una volta determinata la quantità standard delle prestazioni da erogare per ciascuna funzione, sulla base della definizione dei LEP e della quantificazione dei bisogni da soddisfare, la seconda operazione è quella relativa al calcolo del costo efficiente delle prestazioni. L'approccio naturale sarebbe quello che viene definito microanalitico, cioè quello che perviene al computo del costo per unità di prestazione, erogata in condizioni di efficienza (un esempio di questo tipo di costo è quello della tariffa DRG, per le diverse tipologie di ricovero ospedaliero). È stato giustamente osservato (si veda, per tutti, Muraro, 2008) che la complessità tecnica di questo approccio (in termini di metodologia e di quantità e qualità dei dati necessari) rischia di rendere "impossibile" l'operazione⁵. L'approccio più realistico sembra, pertanto, quello di calcolare direttamente il fabbisogno finanziario

⁵ Muraro (2008) osserva anche che questo approccio "Diventerebbe probabilmente un freno alle innovazioni di prodotto e di processo, dato che, fino al cambiamento ufficiale della formula microanalitica, le nuove prestazioni e le nuove combinazioni produttive potrebbero mettere in pericolo i trasferimenti acquisiti. E per evitare simili timori paralizzanti, occorrerebbe impegnarsi in un defaticante e costoso processo di aggiornamento continuo".

standard (procapite) per le diverse funzioni, "schiacciando", per così dire, le due operazioni prima descritte (quantificazione delle prestazioni standard e calcolo dei costi unitari delle prestazioni). Una strada possibile è quella indicata da Muraro (2008), che richiama i due elementi che caratterizzano l'attuale sistema di finanziamento della sanità: "Il primo elemento è un dato monetario, il fondo complessivo che il Parlamento ha deciso di mettere a disposizione della sanità pubblica e che quindi rappresenta "per definizione" quanto serve e basta, nel giudizio politico, per assicurare i livelli essenziali di tutela sanitaria all'intera popolazione in quel determinato contesto di bisogni e conoscenze e disponibilità. Il secondo elemento è costituito da una formula che racchiude le determinanti reali del fabbisogno sanitario (struttura demografica e in minor misura caratteristiche epidemiologiche e sociali): consente di determinare, attraverso la stima di quelle determinanti nelle varie aree, la quota pro capite di ciascuna regione rispetto alla quota pro capite nazionale" (Muraro, 2008). Perplessità destano, invece, altri tentativi, di cui ultimo, in ordine di tempo, è quello di Pammolli e Salerno (2010), che ricollegano la determinazione del fabbisogno finanziario standard (per la sanità) ad una analisi della spesa di un numero ristretto di regioni (cinque), quelle che "si contraddistinguono per il rispetto della programmazione delle risorse dedicate alla sanità, e per la qualità delle prestazioni, quest'ultima testimoniata dal saldo di mobilità in ingresso" (Pammolli e Salerno, 2010), calcolando, quindi, la media delle spese pro-capite per fascia di età. Tale media "definisce lo *standard* da applicare alla struttura demografica delle altre Regioni" (Pammolli e Salerno, 2010). Questo modo di calcolare lo standard semplifica un'operazione di *benchmarking* necessaria, che deve, tuttavia, valutare la variabilità, tra tutte le regioni, della spesa sanitaria, al fine di individuare il peso che, in tale variabilità, assumono alcuni fattori strutturali (non soltanto l'età, ma come si usa in altri Paesi, come il Regno Unito, ad esempio, anche indicatori di morbilità, fattori socio-economici, ecc.), al fine di evitare che differenze "oggettive" nei livelli di spesa vengano tutte ricondotte a comportamenti inefficienti.

In definitiva, la determinazione dei criteri attraverso i quali assicurare il finanziamento integrale delle funzioni legate all'art. 117, comma 2, lett. m), presenta aspetti di complessità, che non possono essere sottovalutati per le implicazioni che avrebbero, proprio in materia di garanzia dei diritti sociali e civili su tutto il territorio nazionale.

Merita qui ricordare quanto efficacemente indicato da Pisauro (2009a), a proposito di certe semplificazioni degli effetti del federalismo, che dovrebbero concretizzarsi in redistribuzioni di risorse finanziarie dalle regioni meno efficienti (quelle del Sud) alle regioni più efficienti (quelle del Nord): "Nel Meridione la spesa è probabilmente meno efficiente che nel Centro-Nord, ma il suo livello è certamente inferiore. . . a rigore il finanziamento di standard di spesa comporterebbe un aumento delle risorse finanziarie per il Meridione. . . I livelli insoddisfacenti di qualità e quantità dei servizi pubblici che si riscontrano in molte aree del Sud sono associati a inefficienze e a un ammontare di spesa relativamente basso. Per modificare questo stato di cose non basterà distribuire le risorse finanziarie sulla base di standard di fabbisogno (peraltro oggi ancora ben lontani dall'essere definiti), occorrerà mettere in campo una capacità di monitoraggio e controllo del livello reale dei servizi erogati e, nel caso, la volontà di esercitare poteri sostitutivi da parte delle autorità centrali".

1.5.3 L'autonomia di entrata delle regioni

L'altro elemento che caratterizzerà la realizzazione del federalismo fiscale nel nostro Paese, per quanto riguarda le regioni, in particolare in termini di responsabilizzazione fiscale, è costituito dal grado di autonomia che riuscirà a realizzarsi dal lato delle entrate. In tal senso, è necessario considerare le previsioni in materia di entrate tributarie. L'art. 7, comma 1, lett. a) individua i tributi di cui potranno disporre le regioni: "le regioni dispongono di tributi e di partecipazioni al gettito dei tributi erariali, in via prioritaria a quello dell'imposta sul valore aggiunto (IVA), in grado di finanziare le spese derivanti dall'esercizio delle funzioni nelle materie che la Costituzione attribuisce alla loro competenza esclusiva e concorrente nonché le spese relative a materie di competenza esclusiva statale, in relazione alle quali le regioni esercitano competenze amministrative". Alla successiva lett. b), si chiarisce cosa debba intendersi per tributi delle regioni: "1) i tributi propri derivati, istituiti e regolati da leggi statali, il cui gettito è attribuito alle regioni; 2) le addizionali sulle basi imponibili dei tributi erariali; 3) i tributi propri istituiti dalle regioni con proprie leggi in relazione ai presupposti non già assoggettati ad imposizione erariale". La legge 42 definisce in modo abbastanza chiaro i confini dell'autonomia tributaria delle regioni. In senso stretto, essa si eserciterà attra-

verso i tributi⁶ di cui al numero 3 della lett. b) del comma 1 dell'art. 7. È evidente che si tratta di uno spazio quantitativamente limitato⁷, poiché, secondo quanto prevede la stessa legge all'art. 2, comma 2, lett. q), si potrà istituire, con legge regionale, un nuovo tributo, soltanto con riguardo a "presupposti non assoggettati a imposizione da parte della legge dello Stato". L'attuale configurazione del sistema tributario del nostro Paese, e quella ragionevolmente prevedibile per il futuro, lasciano, pertanto, ipotizzare che lo spazio per tributi regionali sia piuttosto limitato⁸.

La fonte primaria di finanziamento delle regioni, sotto il profilo dei tributi propri, è, dunque, quello dei tributi propri derivati, istituiti dalle leggi statali e il cui gettito è attribuito alle regioni, nonché dalle addizionali sulle basi imponibili dei tributi erariali. In questo ambito, pur nei limiti derivanti dal fatto che gli elementi costitutivi delle imposte sono determinati con leggi dello Stato, le regioni disporranno di una limitata autonomia, potendo, secondo quanto prevede l'art. 7, comma 1, lett. c), modificare le aliquote e disporre esenzioni, detrazioni e deduzioni nei limiti e secondo criteri fissati dalla legislazione statale e nel rispetto della normativa comunitaria, con riferimento ai tributi propri derivati, nonché introdurre variazioni percentuali delle

⁶ La legge delega presenta, seppur non alla lettera, una classificazione dei tributi ormai consolidata nella giurisprudenza della Corte Costituzionale (si vedano, tra le altre, le sentenze 296/2003 e 381/2004), per la quale l'espressione tributo proprio regionale è quello istituito con legge regionale, e non quello attribuito alle regioni, ma istituito con legge statale. L'art. 7 utilizza la medesima espressione tributo proprio, ma qualifica quello meramente attribuito alla regione come tributo proprio derivato.

⁷ Nell'approfondimento tecnico n. 5 dell'allegato 3 alla Relazione sul federalismo fiscale si osserva che: "se i margini lasciati ai tributi regionali autonomi sono limitati rispetto alle potenzialità consentite dal quadro derivante dalla lettura sistematica degli artt. 117 e 119 Cost., la circostanza deve essere valutata alla luce dell'esigenza di non creare, almeno nella fase di avvio del federalismo fiscale, una eccessiva frammentazione del sistema tributario".

⁸ Un esempio di tributo regionale con queste caratteristiche è quello della tassa di concessione per la ricerca e la raccolta dei tartufi, istituita, e successivamente abolita, dalla Regione Veneto, come ricorda un dossier predisposto dai Servizi studi dei due rami del Parlamento (2008). A testimonianza della difficoltà di istituire tributi propri in senso stretto, da parte delle regioni, Buglione (2010), peraltro, ricorda le vicende della Regione Sardegna che ha istituito tributi con propria legge regionale, successivamente soppressi, perché incompatibili con i principi nazionali o comunitari in materia fiscale.

aliquote delle addizionali e disporre detrazioni, entro i limiti fissati dalla legislazione statale. Non va, peraltro, dimenticata la possibilità di introdurre addizionali, anche con legge regionale, secondo quanto previsto dall'art. 2, comma 2, lett. o). In tal modo, quindi, le regioni potranno disporre di strumenti atti a garantire una certa flessibilità di bilancio, e margini, relativamente importanti, per realizzare politiche fiscali adeguabili alle condizioni produttive e sociali dei propri territori. Questa possibilità di manovra non è, d'altra parte, disincentivata da variazioni compensative delle quote del fondo perequativo, dal momento che esso dovrà essere ripartito con riferimento a parametri di fabbisogno e alle capacità fiscali. Un particolare rilievo, inoltre, è stato osservato nella Relazione sul federalismo, si potrà attribuire all'addizionale Irpef, che, secondo quanto previsto dall'art. 8, comma 1, lett. d), contribuirà a finanziare le spese regionali per le funzioni essenziali. Secondo gli estensori dell'approfondimento tecnico n.5 dell'allegato 3, infatti, "è ... nell'ambito dell'addizionale Irpef che potranno svilupparsi le nuove politiche regionali a favore della famiglia - a cui potranno orientarsi i risparmi conseguiti sulle spese regionali - cui fanno riferimento i principi di cui all'art.2, lett. ff) ... e gg)...". A questo proposito, nello stesso documento, si precisa che "è ... rimesso al legislatore statale (cioè ai decreti legislativi di attuazione) individuare i margini entro cui le leggi regionali potranno prevedere la possibilità di stabilire detrazioni a favore del riconoscimento dei carichi familiari". È opportuno notare, infine, che le regioni dispongono di una garanzia finanziaria, rispetto alla potestà statale di modificare gli elementi costitutivi dei tributi derivati, in quanto l'art. 2, comma 2, lett. t) prevede che gli eventuali interventi dello Stato "... sulle basi imponibili e sulle aliquote riguardanti i tributi degli enti locali e quelli di cui all'articolo 7, comma 1, lettera b), numeri 1) e 2), ... sono possibili, a parità di funzioni amministrative conferite, solo se prevedono la contestuale adozione di misure per la completa compensazione tramite modifica di aliquota o attribuzione di altri tributi e previa quantificazione finanziaria delle predette misure nella Conferenza di cui all'articolo 5; se i predetti interventi sono accompagnati da una riduzione di funzioni amministrative dei livelli di governo i cui tributi sono oggetto degli interventi medesimi, la compensazione è effettuata in misura corrispondente alla riduzione delle funzioni". L'entità della spesa decentrata fa presumere, tuttavia, che i tributi propri derivati non saranno sufficienti a coprire l'intero fabbisogno di

spesa e che, pertanto, una fonte di finanziamento rilevante, per le regioni⁹, sarà costituita dalle compartecipazioni al gettito dei tributi erariali, in via prioritaria a quello dell'IVA. Da più parti si sottolinea l'appropriatezza di quest'ultima scelta, poiché l'IVA, perlomeno rispetto ad altri tributi, presenta una distribuzione del gettito relativamente uniforme sul territorio nazionale. D'altra parte, la scelta prioritaria dell'IVA per alimentare le entrate da compartecipazione delle regioni non è nuova, in quanto già operata dal Decreto legislativo 56/2000 e attualmente in essere. Al fine di quantificare il gettito da attribuire a ciascuna regione, la legge 42/2009, all'art. 7, comma 1, lett. d), stabilisce un principio di territorialità, conformemente a quanto previsto dall'art. 119, comma 2, della Costituzione, secondo cui gli enti territoriali dispongono di compartecipazioni al gettito di tributi erariali riferibile al loro territorio. Il principio della territorialità, ovviamente, vale per tutte le compartecipazioni, così come per i tributi propri derivati. Nella Relazione sul federalismo, si enfatizza l'innovatività del principio di territorialità, rispetto alla situazione attuale, e come "in questo modo il gettito assegnato è quello effettivamente riscosso sul territorio e la compartecipazione, per così dire, diventa "intelligente", perché ha un effetto di responsabilizzazione che arriva a premiare anche e soprattutto il concorso al recupero dell'evasione".

La rilevanza che le compartecipazioni assumeranno nel finanziamento delle regioni ha, come è ovvio, suscitato critiche e perplessità. A tal proposito è possibile richiamare il giudizio, che riassume efficacemente gli aspetti positivi e quelli critici del sistema delle compartecipazioni, espresso dall'Isae (2009): "La scelta delle compartecipazioni, al posto dei trasferimenti esistenti nella struttura di finanziamento precedente alla riforma del Titolo V della Costituzione, dovrebbe soddisfare l'esigenza di fornire certezza e stabilità di risorse agli Enti decentrati, sostituendo l'operare automatico del regime delle compartecipazioni al sistema di regole discrezionali che è stato sinora alla base della definizione annuale dei trasferimenti dal centro. Le compartecipazioni, tuttavia, non implicano autonomia impositiva in quanto gli incassi introitabili a livello regionale dipendono dalle scelte del governo centrale

⁹ Una situazione analoga si presenta anche per gli enti locali.

su aliquote e base imponibile. A livello territoriale, quindi, è garantita la sola autonomia su come spendere un dato ammontare di risorse". Sulla sostanziale equivalenza tra compartecipazioni e trasferimenti, nella configurazione della legge 42/2009, si è, peraltro, già detto nel paragrafo 1.5.2, anche con riferimento alla valutazione di Pisauro (2009b).

1.5.4 La finanza delle regioni a statuto speciale

Come già richiamato nel paragrafo 1.5.1, l'art. 1, comma 2, della legge 42/2009, dispone che "Alle regioni a statuto speciale ed alle province autonome di Trento e di Bolzano si applicano, in conformità con gli statuti, esclusivamente le disposizioni di cui agli articoli 15, 22 e 27". Gli articoli 15 e 22 normano aspetti, anche ai fini della presente trattazione, di secondo rilievo: il primo riguarda le città metropolitane, mentre il secondo la perequazione infrastrutturale. È l'art. 27, quindi, che, pur nei limiti di una certa indeterminatezza, introduce le norme più importanti, con riguardo alla finanza delle regioni a statuto speciale.

Il comma 1 dell'art. 27 individua gli obiettivi del coordinamento della finanza delle regioni a statuto speciale, in particolare:

- concorso al conseguimento delle finalità di perequazione e di solidarietà;
- concorso all'assolvimento degli obblighi comunitari;
- concorso al patto di stabilità interno;
- superamento del criterio della spesa storica secondo le modalità previste per le regioni a statuto ordinario.

Il comma 2 detta i principi da applicare per il coordinamento, disponendo che si debba tenere conto dei seguenti criteri ed elementi:

- dimensione della finanza delle regioni a statuto speciale rispetto alla finanza pubblica complessiva;
- funzioni effettivamente esercitate e relativi oneri rispetto a quelli corrispondentemente sostenuti per le medesime funzioni dallo Stato e dal complesso delle regioni. Se la regione a statuto speciale esercita funzioni anche in materia di finanza locale, vanno considerati anche gli oneri sostenuti dagli enti locali. Nella valutazione dei suddetti oneri va tenuto conto:
 - a) degli svantaggi strutturali permanenti, ove ricorrenti,
 - b) dei costi dell'insularità,

- c) e dei livelli di reddito pro-capite dei territori o di parte dei medesimi.
- accesso alla perequazione solo per le regioni i cui livelli di reddito pro-capite siano inferiori alla media nazionale.

La legge delega prevede anche che al concorso agli obiettivi di perequazione e di solidarietà si possa partecipare mediante l'assunzione di oneri derivanti dal trasferimento o dalla delega di funzioni statali o da altre misure di risparmi nel bilancio statale (comma 3).

È evidente, dalla lettura della disciplina dei primi tre commi dell'art. 27, che i principi dettati dalla legge delega sono molto generali. Ad esempio, a proposito del principio relativo alla dimensione della finanza delle regioni a statuto speciale rispetto alla finanza pubblica complessiva, il dossier dei Servizi studi di Camera e Senato (2009) rileva che "Il termine "finanza" - elevato a parametro di raffronto tra le Regioni a statuto speciale e l'aggregato finanziario pubblico *lato sensu* inteso - non appare univoco e, pertanto, è suscettibile di interpretazioni differenziate a seconda dei diversi parametri utilizzabili". In effetti, la finanza potrebbe essere misurata sia dal lato delle entrate, sia da quello delle spese; scelta una di queste dimensioni, si tratta di scegliere in che senso tener conto del rapporto tra la dimensione della finanza regionale e quella della finanza pubblica complessiva, se per mantenerla costante oppure per modificarla; laddove, ad esempio, il rapporto fosse tenuto costante, si tratterebbe di capire se ciò debba valere per il complesso delle regioni a statuto speciale, con eventuali compensazioni interne, o per ogni singola regione. Inoltre, mentre la norma esplicita che per le regioni a statuto speciale che hanno un reddito pro-capite inferiore alla media nazionale debba essere previsto l'accesso alla perequazione, nulla si specifica del concorso al raggiungimento degli obiettivi di perequazione, da parte di quelle regioni che hanno, invece, un reddito pro-capite superiore alla media nazionale. Sempre a proposito di perequazione, è possibile supporre che se, dal lato della determinazione del fabbisogno finanziario delle regioni, debba valere il principio del costo standard, essendo esplicitamente previsto, tra i principi, il superamento del criterio della spesa storica, più problematica, invece, è la questione della determinazione del livello standard delle entrate, per determinare l'ammontare della perequazione. La situazione di partenza delle regioni a statuto speciale, in termini di attribuzione di tributi, è molto diversa rispetto a quella delle altre regioni, e con un certo grado di differenziazione al loro in-

terno¹⁰. La ridefinizione di un'autonomia tributaria per le regioni a statuto speciale che dovesse differenziarsi considerevolmente dalla disciplina che sarà dettata per le altre regioni, potrebbe creare non pochi problemi, anche di natura politica, nella definizione dei livelli di perequazione, ai quali devono aver diritto le regioni a statuto speciale. Quelle precedenti sono soltanto alcune delle questioni che sorgono da una lettura di alcune norme della legge delega, e servono a fornire un'idea del lavoro che sarà necessario per l'emanazione di norme di attuazione degli statuti, che possano dare applicazione a principi tanto generali. Il lavoro di attuazione dei principi contenuti nell'art. 27 è affidato alla Copaff, soltanto per una "attività meramente ricognitiva delle disposizioni vigenti concernenti l'ordinamento finanziario delle regioni a statuto speciale e delle province autonome di Trento e di Bolzano e della relativa applicazione" (comma 6). Molto più di sostanza sarà l'attività del tavolo, politico, di confronto tra il Governo e ciascuna regione a statuto speciale e ciascuna provincia autonoma, costituito dai Ministri per i rapporti con le regioni, per le riforme per il federalismo, per la semplificazione normativa, dell'economia e delle finanze

¹⁰ Il dossier dei Servizi studi di Camera e Senato (2009) ci ricorda che è attribuito alle Regioni: Sicilia: il gettito di tutti i tributi erariali, ad eccezione delle imposte di produzione (ora accise) e dei proventi del monopolio dei tabacchi e del lotto; Sardegna: i 7/10 dell'IRPEF e dell'IRES, i 9/10 delle imposte ipotecarie, di bollo e di registro, concessioni, energia elettrica, fabbricazione (accise) e, con la finanziaria per il 2007 (ma in vigore dal 2010), i 9/10 dell'IVA e i 7/10 di tutte le altre entrate erariali; Valle d'Aosta: i 9/10 di quasi tutte le imposte e l'IVA in quota fissa; Friuli-Venezia Giulia: i 6/10 dell'IRPEF, i 4,5/10 dell'IRES, 9,1/10 dell'IVA (con la finanziaria per il 2007, ma in vigore dal 2008), i 9/10 di altre imposte residuali, il 29,75% del gettito dell'accisa sulle benzine ed il 30,34% del gettito dell'accisa sul gasolio consumati nella regione per uso autotrazione (a decorrere dal 2008); Trentino-Alto Adige: le imposte ipotecarie, 9/10 delle imposte sulle successioni e donazioni e dei proventi del lotto, i 2/10 dell'IVA; Province autonome di Trento e di Bolzano: i 9/10 di quasi tutte le imposte erariali, una quota variabile dell'IVA (max 4/10) stabilita sulla base di un'intesa annuale. Per completare il quadro dell'autonomia tributaria delle regioni a statuto speciale, è opportuno richiamare quanto emerge in Cotterli e Liberati (2009), cioè la prevalenza di fonti tributarie compartecipate rispetto agli altri tributi. Si tratta di una situazione sostanzialmente opposta a quella che caratterizza le regioni a statuto ordinario. Tale divario è particolarmente rilevante quando è considerato in rapporto al PIL: le entrate compartecipate rappresentano il 3,4% del PIL nelle regioni a statuto ordinario (dato 2007), e l'11,7% del PIL, nelle regioni a statuto speciale.

e per le politiche europee nonché dai Presidenti delle regioni a statuto speciale e delle province autonome. Il tavolo individua linee guida, indirizzi e strumenti per assicurare il concorso delle regioni a statuto speciale e delle province autonome agli obiettivi di perequazione e di solidarietà e per valutare la congruità delle attribuzioni finanziarie ulteriori intervenute successivamente all'entrata in vigore degli statuti, verificandone la coerenza con i principi di cui alla presente legge e con i nuovi assetti della finanza pubblica (comma 7). Tale tavolo è già stato istituito con Dpcm del 6 agosto 2009. Questa procedura di collaborazione tra Stato e regioni a statuto speciale per l'attuazione del federalismo fiscale ha il pregio di trasferire al più alto livello politico la definizione dei rapporti finanziari tra i due livelli di governo. E non può che essere a questo livello, stante la genericità dei principi, che si tratterà di discutere, prima ancora dei dettagli tecnici da tradurre, poi, in norme, le caratteristiche che può assumere oggi la specialità di queste regioni, in un contesto nel quale sta profondamente mutando l'ordinarietà delle altre regioni, e nel quale, peraltro, è prevista, dalla stessa Costituzione, all'art. 116, la possibilità di un federalismo "differenziato" per le attuali regioni a statuto ordinario. Ciò anche al fine di evitare che la specialità sia considerata un privilegio, che qualcuno vorrebbe abolire, o che sia, ancora peggio, fonte di irresponsabilità.

CAPITOLO 2

Dalla spesa storica al fabbisogno standard

2.1 Il superamento della spesa storica e il fabbisogno standard nella legge 42/2009

È l'articolo 1 della legge 42 che al primo comma introduce il principio guida della graduale sostituzione, per tutti i livelli di governo, del criterio della spesa storica.

L'art. 2 nel definire i principi e criteri direttivi che devono informare i decreti legislativi attuativi, alla lettera m) precisa ulteriormente l'obiettivo del superamento graduale, per tutti i livelli istituzionali, del criterio della spesa storica a favore:

- 1) del fabbisogno *standard* per il finanziamento dei livelli essenziali di cui all'articolo 117, secondo comma, lettera m), della Costituzione, e delle funzioni fondamentali di cui all'articolo 117, secondo comma, lettera p), della Costituzione;
- 2) della perequazione della capacità fiscale per le altre funzioni.

Ma cosa si deve intendere per "spesa storica" nella programmazione finanziaria e nei bilanci degli enti locali?

È un criterio metodologico, ma nel contempo una scelta di una certa "cultura" della programmazione di bilancio, che nel processo di elaborazione delle previsioni finanziarie privilegia il riferimento alle quantità finanziarie, sia di entrata, sia di uscita, accertate e impegnate nella gestione dell'anno o degli anni precedenti, e ciò in modo fondamentalmente acritico e asistemico.

Questo criterio è alla base del fenomeno della "logica incrementale" negli enti locali, cioè della spesa che subisce un costante e continuo andamento in crescita, molte volte legato, soprattutto per la spesa corrente anelastica, alla valutazione mediante l'introduzione di indici

che dovrebbero misurare la prevedibile stima di aumento dei "costi" (si parlava di tasso di inflazione programmata, ad esempio).

Le principali distorsioni che il criterio della spesa storica ha determinato possono essere così sintetizzate:

- annullamento della funzione di programmazione nell'ente o limitazione rilevante della stessa;
- inefficienze continue e conseguente deresponsabilizzazione nella gestione, e nella cura della riscossione delle entrate proprie, sia tributarie, sia extratributarie;
- elaborazione delle previsioni di spesa corrente senza tenere conto degli effettivi andamenti economici dei costi dei servizi e senza determinare obiettivi di efficientamento dell'azione pubblica nella gestione delle funzioni istituzionali;
- mancanza di valutazione dei saldi rilevanti per la finanza pubblica che si caratterizza, in un sistema informato al criterio della spesa storica, per la determinazione dei trasferimenti correnti dallo Stato agli enti locali su basi che perpetuano la discrasia del criterio secondo cui chi più spende e ha speso, più ottiene;
- demotivazione per la ricerca di soluzioni che rendano efficiente la spesa pubblica locale in presenza di assicurazione delle risorse a chi più ha speso;
- sostanziale deresponsabilizzazione sul controllo degli andamenti di spesa corrente e prevalenza della componente contabile nella elaborazione delle previsioni rispetto alle valutazioni di efficacia degli interventi e delle azioni pubbliche programmate.

Il superamento degli effetti distorsivi del criterio della spesa storica è quindi obiettivo irrinunciabile per un sistema pubblico che voglia razionalizzare e stabilizzare la finanza in un contesto di miglioramento della qualità dei servizi pubblici e della produttività complessiva del sistema.

Partendo da queste premesse il legislatore introduce quindi il fabbisogno standard nella dinamica della valutazione dell'azione pubblica, quale "fabbisogno che, valorizzando l'efficienza e l'efficacia, costituisce l'indicatore rispetto al quale comparare e valutare l'azione pubblica" (art. 2, secondo comma, lettera f) – legge 42/2009).

Nello specifico, nella definizione dei principi e criteri direttivi concernenti il finanziamento delle funzioni di comuni, province e città metropolitane (art. 11 della legge 42/2009), precisa che con i decreti

delegati saranno definite le modalità per cui il finanziamento delle spese riconducibili alle funzioni fondamentali di detti enti, e dei livelli essenziali delle prestazioni eventualmente da esse implicate, avviene in modo da garantirne il finanziamento integrale in base al "fabbisogno standard" ed è assicurato dai tributi propri, da compartecipazioni al gettito di tributi erariali e regionali, da addizionali a tali tributi, e dal fondo perequativo.

Il fabbisogno standard diviene pertanto istituto di riferimento centrale per determinare l'integrale finanziamento delle spese riconducibili alle funzioni fondamentali degli enti locali.

Per le spese relative alle "altre funzioni" si dovranno definire le modalità di finanziamento con il gettito dei tributi propri, con compartecipazioni al gettito di tributi e con il fondo perequativo basato sulla capacità fiscale per abitante.

In ultimo restano le spese finanziate con i contributi speciali, con i finanziamenti dell'Unione Europea e con i cofinanziamenti nazionali.

In corrispondenza con l'aumento dell'autonomia tributaria degli enti si realizza la cosiddetta "fiscalizzazione dei trasferimenti statali e regionali" mediante la soppressione di quelli diretti al finanziamento delle spese riconducibili alle funzioni fondamentali e relative alle altre funzioni, ad eccezione degli stanziamenti destinati ai fondi perequativi e dei contributi erariali e regionali in essere sulle rate di ammortamento dei mutui contratti dagli enti locali. La relazione sul federalismo fiscale approvata dal Consiglio dei Ministri il 30 giugno così si esprime al riguardo:

"La soppressione dei trasferimenti statali e la loro sostituzione nella forma della fiscalizzazione integra un processo fondamentale, per attivare nella trasparenza il circuito della piena responsabilizzazione delle realtà territoriali.

I trasferimenti rappresentano voci di costo alimentate a carico del bilancio statale e della fiscalità generale e spesso, come si è notato sopra, il contenzioso sui trasferimenti, su criteri e tempi di assegnazione delle risorse, favorisce pratiche che rendono difficile l'imputazione delle responsabilità. La fiscalizzazione permette al contrario una maggiore tracciabilità della spesa e della imposizione, favorendo quindi il controllo democratico da parte degli elettori".

L'altro articolo fondamentale della legge che fa riferimento ai fabbisogni standard e al superamento della spesa storica è il tredicesimo recante

“Principi e criteri direttivi concernenti l’entità e il riparto dei fondi perequativi per gli enti locali”.

I decreti legislativi attuativi della delega dovranno prevedere l’istituzione nel bilancio delle regioni di due fondi, uno a favore dei comuni, l’altro a favore delle province e delle città metropolitane, alimentati da un fondo perequativo dello Stato, sostenuto dalla fiscalità generale, a titolo di concorso per il finanziamento delle funzioni da loro svolte. La dimensione del fondo è determinata, per ciascun livello di governo, con riguardo all’esercizio delle funzioni fondamentali, in misura uguale alla differenza tra questi due fattori:

- Il totale dei fabbisogni standard per le medesime funzioni;
- Il totale delle entrate standardizzate spettanti ai comuni e alle province ai sensi dell’art. 12 della legge (escludendo i tributi di scopo e gli interventi speciali di cui all’art. 119, quinto comma, della Costituzione).

Il tutto si deve realizzare tenendo sempre conto del principio fondamentale relativo al superamento del criterio della spesa storica.

La ripartizione del fondo perequativo tra i singoli enti, per la parte relativa alle funzioni fondamentali, avviene in base ad un indicatore di fabbisogno finanziario. Tale indicatore è calcolato quale differenza tra il valore standardizzato della spesa corrente al netto degli interessi e il valore standardizzato del gettito dei tributi ed entrate proprie di applicazione generale.

L’altro indicatore considerato in sede di ripartizione del fondo perequativo è quello relativo al fabbisogno di infrastrutture.

Il decreto legislativo dovrà definire le modalità per cui la spesa corrente standardizzata è computata sulla base di una quota uniforme per abitante, corretta per tenere conto della diversità della spesa in relazione a:

- l’ampiezza demografica;
- le caratteristiche territoriali con particolare riferimento alle presenza di zone montane;
- le caratteristiche demografiche;
- le caratteristiche sociali;
- le caratteristiche produttive dei singoli enti.

Il peso delle singole caratteristiche individuali nella determinazione del fabbisogno è determinato con tecniche statistiche:

- utilizzando i dati di spesa storica dei singoli enti;
- tenendo conto della spesa relativa a servizi esternalizzati;
- tenendo conto dei servizi svolti in forma associata.

La standardizzazione della entrate ai fini della ripartizione del fondo perequativo avviene considerando i tributi propri valutati ad aliquota standard.

L'impianto complessivo della individuazione e della valutazione dei fabbisogni standard comporta l'analisi dei sistemi informativi contabili degli enti che dovranno pertanto essere particolarmente rigorosi nella rappresentazione fedele e veritiera delle azioni pubbliche realizzate nell'esercizio delle funzioni fondamentali. La trasmissione dei dati di spesa storica sia tramite certificazioni specifiche, sia tramite il certificato del rendiconto della gestione di Province e Comuni, impone una considerazione particolarmente attenta e responsabile dei dati rilevati nelle singole funzioni e servizi dei bilanci degli enti.

2.2 Il fabbisogno standard: analisi e funzioni negli studi dottrinali

Il primo necessario passo, utile alla comprensione del concetto di fabbisogno standard, attiene alla sua definizione. Premesso che per fabbisogno standard debba intendersi qui fabbisogno finanziario standard, sul piano strettamente tecnico il fabbisogno finanziario di un qualsivoglia organismo socio-economico, inclusa un'amministrazione pubblica locale, è l'ammontare di capitale monetario o mezzi monetari che sono indispensabili all'organismo medesimo per acquisire tutti i fattori produttivi, ovvero beni, durevoli ed a breve ciclo di utilizzo, e servizi da impiegare per produrre un'offerta di servizi, predeterminata negli aspetti quantitativi attraverso l'individuazione di livelli essenziali o minimi, utilizzando processi produttivi efficienti.

L'acquisizione e l'utilizzo di tutti i fattori della produzione deve, cioè, avvenire in corrette combinazioni che sono, a loro volta, condizione indispensabile per potere garantire con opportune formule organizzative e gestionali le attività di produzione di servizi, funzioni e politiche pubbliche. L'output di queste ultime, nelle modalità ritenute opportune ovvero con o senza parziale o totale compensazione monetaria diretta, sarà messo a disposizione della comunità locale per soddisfarne i bisogni.

In sostanza, i processi di finanziamento degli enti locali non potrebbero neanche progettarsi senza avere considerato congiuntamente i correlati impieghi determinati dalle operazioni di gestione che si rendono necessarie per potere realizzare la produzione pubblica. Da quanto scritto consegue che il fabbisogno di capitale è condizionato dal fabbisogno di altri fattori della produzione, ma li condiziona allo stesso tempo. Infatti, per un verso, occorre un determinato ammontare di risorse finanziarie per realizzare uno specifico programma di produzione finalizzato al soddisfacimento di un dato insieme di bisogni pubblici e, per un altro verso, quel programma produttivo deve necessariamente adeguarsi al volume dei mezzi finanziari ai quali la singola amministrazione, dati i vincoli posti dal legislatore e *lato sensu* dal mercato, può avere accesso a condizioni economiche tali da non minarne la funzionalità duratura e da garantirne il buon andamento.

In questa prospettiva, il dimensionamento del fabbisogno finanziario influenza ed è a sua volta influenzato dai profili economici della gestione dell'amministrazione. Non solo. Di fatto, il dimensionamento del fabbisogno finanziario è un dimensionamento di bisogni da soddisfare a determinate condizioni di efficienza e di efficacia. Il ragionamento succintamente esposto non cambia quando si tenta (e non senza difficoltà di ordine tecnico, data l'imprescindibile unitarietà economica e finanziaria di qualsiasi organismo socio-economico) di considerare solo una parte di quel fabbisogno finanziario, ovvero, nel caso di specie, quello generato dalle cosiddette funzioni fondamentali. L'impostazione richiamata sembra essere rintracciabile anche nel dettato normativo, almeno con riferimento alla determinazione dei fondi di perequazione per il co-finanziamento delle funzioni fondamentali degli enti locali.

Volendo (e dovendo) fare riferimento ai principi dettati dalla stessa legge all'articolo 2, comma 2, lettere f) e l), a noi pare che il legislatore intenda legare il fabbisogno standard con il costo standard istituendo, di fatto, il legame fra aspetto finanziario ed economico della gestione degli enti locali. Peraltro, è utile osservare che nell'intero dispositivo l'espressione "costo standard" è utilizzata esclusivamente nel già richiamato articolo 2, comma 2, lettera f); questa circostanza ci pare possa avvalorare ulteriormente la nostra interpretazione riguardo a una "combinazione logica" fra costo e fabbisogno standard.

D'altro canto, il nostro orientamento interpretativo appare consequenziale al fatto che, valorizzando l'efficienza e l'efficacia delle am-

ministrazioni, il costo standard diventa, per il legislatore, "l'indicatore rispetto a cui comparare e valutare l'azione pubblica" ovvero una sorta di benchmark utile ad orientare le scelte di coloro i quali sono chiamati a governare e gestire gli Enti Locali, a prescindere dalla circostanza che, in un determinato frangente temporale, si trovino o meno nelle condizioni di attingere al fondo di perequazione per il finanziamento delle funzioni fondamentali.

In sintesi e in conclusione al punto, il costo standard pare essere la determinante quantitativa del fabbisogno finanziario standard che, a sua volta, è uno dei due elementi che entra nel calcolo del fondo per la perequazione in riferimento alla copertura finanziaria delle funzioni fondamentali.

La determinazione del fabbisogno standard può tecnicamente essere realizzata adottando diverse metodologie (IFEL, 2010; Relazione del Governo, 2010; Rizzi e Zanette, 2007). Una prima fa riferimento ad una interpretazione finanziaria del concetto di fabbisogno e si appoggia a metodi econometrico-statistici che utilizzano modelli di regressione, mentre una seconda interpreta in senso economico il fabbisogno, procedendo alla determinazione del costo standard per i diversi servizi a partire dalla relativa funzione di costo. Si possono inoltre menzionare il Metodo della "Representative Expenditure System (o RES)" e la metodologia degli studi di Settore così come descritti nella Relazione del Governo alle Camere in ottemperanza alla disposizione dell'art. 2, comma 6 della legge 5 maggio 2009 n. 42 del 30 giugno 2010.

La prima metodologia proposta per il calcolo del fabbisogno relativo alle funzioni provinciali e comunali riesce non solo a superare il criterio della spesa storica, come prescritto dalla legge delega sul federalismo fiscale, ma anche a non perdere il patrimonio informativo che i dati consuntivi passati possiedono.

La spesa a consuntivo sostenuta dagli enti relativamente a specifiche funzioni loro assegnate viene spiegata attraverso l'utilizzo di regressori opportunamente individuati tra le variabili di maggiore correlazione e quindi influenza.

Il metodo si basa dunque su un processo di individuazione di variabili, sia interne che esterne all'ente, che influenzano, e pertanto spiegano, l'andamento della spesa nei diversi contesti geografici.

Risulta evidente come la selezione delle variabili costituisca la fase più delicata dell'intero processo di applicazione delle metodologie: da un lato occorre determinare quali variabili esterne (ad esempio riferite

al territorio, alla popolazione, alla situazione economica locale, ecc.) ed interne (ad esempio relative all'eventuale esternalizzazione del servizio, al personale impiegato ecc.) si correlano più significativamente con la spesa dell'ente e dall'altro individuare puntualmente le fonti ufficiali (ovvero sia l'ente che altri enti nazionali) da cui desumere i dati.

La prima problematica può essere risolta stimando i parametri del modello di regressione con molteplici variabili, andando a determinare quelle che maggiormente descrivono l'andamento della spesa e le differenze tra enti. In questo senso, la possibilità di utilizzare dati contabili relativi alla spesa passata, generando quindi un panel, consente di incrementare il numero delle variabili, in modo da poter avere un quadro più preciso. Trattandosi poi di una metodologia econometrico-statistica è possibile tratteggiare molteplici scenari adottando scelte e modellistiche diverse. Infine, l'utilizzo dei dati contabili di spesa relativi ad un ambito temporale esteso consente di evidenziare e quindi considerare gli effetti del ciclo economico e delle politiche pubbliche di finanziamento degli enti.

La seconda problematica attiene alla reperibilità dei dati da impiegarsi come regressori statistici; gli stessi enti cui si dovrà applicare il metodo sono in grado di generare informazioni relative a molteplici variabili per la stima. In aggiunta, l'ISTAT produce annualmente numerosi studi relativi alle pubbliche amministrazioni territoriali ed ai loro servizi che possono servire allo scopo.

Il metodo ha ampia flessibilità di utilizzo dal momento che può funzionare anche con un numero di regressori abbastanza limitato, posto che siano particolarmente efficaci nello spiegare la spesa. In linea teorica, inoltre, il modello può essere impiegato per stimare non solo la funzione media ma anche una frontiera "efficiente" di spesa e correlativamente i gap negativi dei diversi enti. Il metodo dunque può avere sia una funzione descrittiva della realtà degli enti, sia la potenzialità di ipotizzare andamenti futuri e percorsi di avvicinamento all'efficienza. Del resto, alcune delle variabili utilizzate come regressori sono controllabili da parte dell'ente e possono costituire una delle leve manageriali con cui operare per il raggiungimento di superiori livelli di efficienza.

Infine, il dato di spesa da utilizzarsi nel metodo statistico descritto può, in linea teorica riferirsi separatamente alla spesa corrente ed a quella in conto capitale, sia congiuntamente ad entrambe. Ciò significa

che stimando separatamente le due tipologie di spesa si possono tratteggiare scenari diversi per enti che nel tempo hanno assunto comportamenti differenti che sono chiaramente espressi dal diverso rapporto tra spesa corrente e spesa di investimento, consentendo pertanto una ripartizione delle risorse a disposizione consapevole delle scelte passate e degli effetti di queste sul presente e sul futuro degli enti. A ben riflettere, infatti, il concetto di fabbisogno standard per lo svolgimento di un servizio da parte di un'amministrazione riguarda non soltanto la componente corrente della spesa, destinata alla produzione del servizio ma anche quella in conto capitale con la quale si acquisiscono le infrastrutture e gli impianti che sono necessari ai processi produttivi.

Da questo punto di vista vale la pena ribadire che il legislatore ha specificamente previsto all'interno dell'impianto della legge delega per il federalismo fiscale alcune regole votate alla perequazione anche relativamente alla spesa per infrastrutture. Considerata la numerosità degli enti, infatti, si possono trovare diverse allocazioni di risorse tra spesa corrente e spesa di investimento anche con totali di spesa uguali.

Ne consegue che il modello di stima del fabbisogno deve considerare sia la componente "dinamica" della spesa, ovvero quella corrente che si può presumere più rapidamente influenzata dal volume del bisogno espresso e da altri fattori contingenti, sia quella "statica" ovvero in conto capitale, che, sebbene più rigida e vincolata, risulta comunque indispensabile per la produzione e l'erogazione dei servizi. In questo modo, come accennato, il modello in analisi può essere adattato, in prospettiva di *policy making*, per "suggerire" comportamenti allocativi ritenuti virtuosi soprattutto nel bilanciamento tra spesa corrente e spesa di investimento, avvantaggiando non tanto chi ha speso meno, ma chi ha speso meglio, ovvero più coerentemente rispetto alle attese del *policy maker*.

Adottando la seconda metodologia di calcolo, è necessario procedere alla stima della funzione di costo per ciascuno dei servizi, ove opportuno, correggendo il dato mediante l'inserimento di parametri che descrivano l'ente e le sue caratteristiche specifiche (IFEL, 2010). Dal punto di vista economico-aziendale tale metodologia sarebbe da preferirsi in quanto consente una stima più precisa del fabbisogno che supera le problematiche relative alla non perfetta sovrapposizione temporale tra la competenza economica e quella finanziaria, ovvero

la non puntuale e costante corrispondenza tra costo e spesa (Mussari e Parlato, 2009). Prendendo in considerazione la prospettiva economica si riesce a descrivere le combinazioni di fattori produttivi necessari alla realizzazione del servizio e quindi a determinarne il costo.

Due possibili considerazioni emergono da quanto appena descritto. In primis che l'applicazione estesa di questo metodo richiederebbe uno studio per singolo ente attraverso la puntuale individuazione delle differenti funzioni di produzione e quindi di costo. Ne deriverebbe il rischio di definire tanti modelli quanti sono gli enti, ovviamente dotati di un livello di accuratezza tanto più elevato quanto più precisi risultano i dati forniti come input per il calcolo. In secondo luogo, un processo di standardizzazione per la determinazione del fabbisogno standard necessiterebbe di rendere assimilabili le funzioni di produzione dei singoli servizi negli enti, ovvero la previsione di una funzione di produzione omogenea per tutti, circostanza molto complessa da realizzare. Per ovviare all'ultima problematica, si possono aggiungere variabili correttive, ovvero di ponderazione alla luce delle diverse caratteristiche del contesto di riferimento, sebbene alla base sia comunque necessario partire da una funzione di produzione omogenea per tutti gli enti.

La metodologia della RES, menzionata nella Relazione alle Camere in ottemperanza alla disposizione dell'art. 2, comma 6 della legge 5 maggio 2009 n. 42, non utilizza regressioni statistiche ma si basa sull'applicazione di indicatori fisici che descrivono le caratteristiche degli enti. Per determinare il fabbisogno, quindi, si utilizzano fattori descrittivi delle realtà locali per riallocare il complesso della spesa nazionale per ogni funzione. In tal modo le risorse vengono "attribuite" agli enti in base alle loro necessità.

Infine, il metodo degli studi di settore prende a riferimento le tecniche che l'amministrazione fiscale utilizza per determinare i livelli presunti di ricavo delle aziende. Il vantaggio fondamentale di tale metodologia consiste nella condivisione delle scelte tecniche per la determinazione degli importi da inserire nello studio di settore.

Il tema della determinazione del fabbisogno standard degli enti locali ha trovato impulso molto forte a seguito dell'emanazione della normativa sul federalismo fiscale. Ciò ovviamente non significa che non esistano studi precedenti, ma questi hanno avuto una valenza prevalentemente scientifica. Successivamente, a causa della necessità di valutare gli effetti dell'introduzione del federalismo fiscale sull'am-

montare di risorse a disposizione degli enti, molteplici studi hanno simulato l'applicazione delle descritte metodologie.

Il 30 giugno 2010 il Governo ha relazionato al Parlamento in merito al quadro generale di finanziamento degli enti territoriali e sulle ipotesi di definizione su base quantitativa della struttura fondamentale dei rapporti finanziari tra lo Stato, le regioni, le province autonome di Trento e di Bolzano e gli enti locali, con l'indicazione delle possibili distribuzioni delle risorse così come previsto dalla Legge 42 del 2009, orientando la scelta verso la metodologia degli studi di settore. La scelta tra i metodi, d'altra parte, è abbastanza difficoltosa, dal momento che tutti presentano sia vantaggi che svantaggi. Ne consegue che ove possibile, sarebbe utile applicarne più di uno al fine di comprendere le differenze che emergono.

Il contributo dell'Osservatorio per la Finanza e la Contabilità degli Enti Locali del 2002 ha per oggetto la revisione, attraverso l'utilizzo del metodo delle determinanti, del sistema dei trasferimenti erariali agli Enti Locali. Si basa su un precedente studio del 2000 e ne costituisce l'aggiornamento anche dal punto di vista metodologico. Le variabili individuate, di cui daremo conto in seguito sono quelle che gli autori ritengono poter influenzare la spesa degli enti.

Essendo riferite al totale della spesa degli enti sono abbastanza numerose e comprendono variabili cosiddette dummy, che restituiscono quindi un valore binario, pari a 1 nel caso in cui la caratteristica sia posseduta dall'ente e 0 in caso contrario.

Similmente, lo studio di Rizzi e Zanette dell'Università Ca' Foscari del 2007 propone una metodologia di determinazione di un modello econometrico, che rappresenti la spesa degli enti locali, in particolare dei Comuni, e che incorpori le principali caratteristiche dell'attuale assetto istituzionale della finanza degli enti locali.

IFEL propone invece l'applicazione di entrambe le metodologie di calcolo, sia utilizzando l'approccio della funzione di costo che il metodo delle determinanti, limitatamente a tre specifiche funzioni comunali, l'Anagrafe e Stato civile, la Polizia Locale ed il Servizio Asilo. Lo studio evidenzia come l'applicazione del metodo del costo restituisca informazioni più omogenee e quindi più facilmente standardizzabili ma presenti anche una maggiore complessità di elaborazione, mentre il modello delle determinanti della spesa si segnala per la semplicità della sua elaborazione.

Nelle pagine che seguono verrà applicata una metodologia econome-

trico-statistica di regressione con dati di panel per il calcolo del fabbisogno standard relativo a tre funzioni provinciali. La metodologia usata ha grandemente beneficiato della possibilità di interscambio e dialogo avuta con i responsabili dei Servizi Finanziari delle Province scelte nel campione ragionato utilizzato. La scelta metodologica assunta si giustifica non soltanto con la maggiore semplicità di questo metodo rispetto a molte delle alternative proposte, ma anche considerando il ruolo e le competenze assunte dalla Provincia. Essa infatti funge, rispetto agli altri Enti Locali, maggiormente da ente intermedio con funzioni di raccordo e *governance* pubblica nel sistema delle amministrazioni, realizzando relativamente più politiche e *management* che veri e propri servizi ad utilità esterna. In questo senso, dunque, la considerazione dell'aspetto economico appare relativamente meno significativa in quanto poco rilevante è l'attività produttiva di servizi da misurarsi mediante la grandezza del costo. Ne consegue che l'adozione di un metodo statistico di regressione appare meno complesso e più adatto a misurare il fabbisogno standard delle Province.

2.3 I fattori significativi per la determinazione del fabbisogno standard nel caso degli enti locali

L'utilizzo di una metodologia statistica utile ad un esame critico dei dati di spesa per il calcolo del fabbisogno standard relativo a diverse funzioni di attività degli enti locali comporta l'individuazione di regressori significativi. La questione è di primaria importanza metodologica. Da un lato occorre selezionare fattori che siano significativi, ovvero che riescano a spiegare l'andamento della variabile spesa sotto osservazione, dall'altro, anche da un punto di vista logico, le spese relative a diverse funzioni possono differire le une dalle altre. Ne consegue che ove le funzioni prese in considerazione siano diverse, è probabile che siano individuate variabili differenti e connesse alla funzione medesima.

D'altra parte, caratteristiche generali come la popolazione residente e la superficie di competenza dell'ente risultano sempre presenti in quanto significative per spiegare almeno in parte il volume della spesa sostenuta per una determinata funzione.

Nella tabella seguente riassumiamo i criteri utilizzati negli studi citati in precedenza:

Tabella 1 – Variabili utilizzate nei lavori citati

OSSERVATORIO PER LA FINANZA E LA CONTABILITÀ DEGLI ENTI LOCALI 2002
Popolazione
Superficie urbanizzata
Dummy per pianura/collina
Dummy per comune Montano
Km totali strade interne, esterne e di montagna
Posti letto Alberghieri per abitante
Abitanti per Ettaro
Addetti /popolazione
Nuclei familiari/popolazione
Seconde case/popolazione
Dummy per zona lagunare
Dummy per Localizzazione
IFEL (2010) – Anagrafe
Popolazione residente
Dummy capoluogo
Entrate tributarie procapite
Entrate extratributarie procapite
Densità di popolazione
% popolazione con più di 65 anni
Abitazioni procapite
ICI seconde case
Occupazione
Stock di capitale mobile
Costo del lavoro per addetto (spese di personale della funzione / n° addetti dedicati)
Unità locali procapite
IFEL(2010) – Polizia locale
Popolazione residente
Dummy capoluogo
Entrate tributarie procapite
Entrate extratributarie procapite
% popolazione con più di 65 anni

Densità di popolazione
Abitazioni procapite
ICI seconde case
Occupazione
Unità locali procapite
% di popolazione straniera
IFEL(2010) – Asilo nido
Popolazione residente
Dummy capoluogo
Quota proventi sul costo variabile
Entrate extratributarie procapite
Densità di popolazione
Abitazioni procapite
Occupazione femminile
DIPARTIMENTO SCIENZE ECONOMICHE CA' FOSCARI (2007)
Importo procapite dei trasferimenti
Popolazione
Superficie
Numero delle frazioni
Indice di dipendenza demografica (rapporto tra popolazione > 65/ popolazione < 14)
Persone presenti/persone residenti
Percentuale stranieri su popolazione residente
Numero abitazioni non occupate da residenti/popolazione residente
Addetti al settore alberghi, ristoranti e bar/ popolazione residente
Addetti totali / popolazione residente
Variazione % annua della popolazione su dati 2002
Numero delle famiglie / popolazione residente
Reddito imponibile irpef procapite
Tasso di occupazione
Spesa corrente procapite delle Province nell'Area
Spesa corrente procapite delle ASL nell'area
Spesa corrente procapite delle Comunità Montane nell'area
Dummy appartenenza a Unioni di Comuni

Quanto emerge dall'analisi della letteratura è dunque una serie ampia di variabili; come già accennato, mentre gli studi dell'Osservatorio e del Dipartimento di Scienze Economiche dell'Università Ca' Foscari si riferiscono all'intera spesa comunale, IFEL si focalizza su tre funzioni specifiche cercando dunque di individuare variabili più precise e peculiari. Infine, come accennato nel paragrafo precedente, la Relazione del Governo presta particolare attenzione ai metodi, optando esplicitamente, nell'approfondimento tecnico 4 per il quello degli Studi di Settore. Si può anche notare come l'utilizzo di un numero maggiore di variabili necessiti di un set di rilevazioni più esteso. In altri termini, ove siano a disposizione soltanto poche rilevazioni relative alla spesa, anche il numero di variabili che si possono utilizzare per spiegarne la variazione risultano limitate.

Il modello di riferimento per l'analisi del fabbisogno standard

3.1 Le funzioni oggetto di analisi. Descrizione e scelta dei servizi

L'individuazione delle tre funzioni oggetto di analisi e sulle quali si è scelto di agire per sperimentare il relativo valore del fabbisogno standard, è stata compiuta in considerazione dell'importanza e della centralità che queste rivestono all'interno del complesso delle attività e delle funzioni svolte dalle Province.

Come già significato in precedenza le Province quali ora definite e caratterizzate all'interno dell'assetto istituzionale del nostro Paese, svolgono un ruolo particolare nelle politiche di investimento sul territorio, poiché realizzano e gestiscono in efficienza un ingente patrimonio di edifici pubblici, con particolare riferimento alle scuole secondarie superiori, nonché una estesa rete viaria di circa 130.000 km. Una sostanziosa quota delle loro risorse viene dunque impegnata per le infrastrutture pubbliche, rendendo quindi quanto meno opportuno valutare ed approfondire il peso che le relative risorse investite hanno nella predisposizione dei fabbisogni standard per le funzioni provinciali, analogamente a quanto si procederà a fare con le relative spese correnti.

Prima di entrare in maggior dettaglio nelle tre funzioni, occorre brevemente premettere che queste prendono le mosse, come già visto in precedenza, dal profondo riassetto delle funzioni amministrative operate dalla legge n. 59/97, che diede avvio alla cosiddetta "riforma Bassanini", con la quale, a Costituzione invariata, vennero ridisegnate le competenze e le funzioni amministrative tra i diversi livelli di governo in moltissime materie. A sensi della legge delega sopra citata vennero emanati i decreti legislativi n.112/98 ("Conferimento di funzioni e compiti amministrativi dello Stato alle Regioni ed agli enti lo-

cali”) e n. 469/97 (“Conferimento alle regioni ed agli enti locali di funzioni e competenze in materia di mercato del lavoro”), che come è ormai noto hanno determinato una evoluzione ed un accrescimento del ruolo di snodo fondamentale ed imprescindibile delle Province nel sistema delle autonomie locali.

3.1.1 Istruzione pubblica compresa edilizia scolastica

Alle Province, ai sensi del dlgs 112/98 competono compiti di coordinamento della rete scolastica, con funzioni relative alla gestione e programmazione dell’offerta formativa integrata, in una prospettiva di integrazione con i servizi comunali: istituzione, aggregazione, fusione e soppressione di scuole, supporto ad alunni con handicap, scuolabus, risoluzione dei conflitti di competenze, ecc.

Attualmente le Province gestiscono oltre 3200 istituti scolastici di scuola secondaria (licei, istituti tecnici, ecc), ripartiti in quasi 5200 edifici scolastici; gli alunni sono oltre 2,5 milioni, raggruppati in 117 mila classi. Le ultime analisi conducono ad affermare che negli ultimi 6 anni circa l’incremento del numero degli edifici scolastici sottoposti alla manutenzione e gestione sono cresciuti di oltre il 25%, come pure gli allievi, che hanno fatto aumentare la popolazione scolastica di circa 600 mila unità.

In particolare la legge 23/93 (“Norme per l’edilizia scolastica” c.d. Legge Masini) ha individuato le Province quali soggetti deputati alla individuazione, realizzazione, manutenzione ordinaria e straordinaria degli edifici destinati alle scuole secondarie; dunque la priorità degli enti è principalmente rivolta alla costruzione e al completamento delle strutture, all’adeguamento delle stesse alle norme relative al rischio sismico e alla staticità, alla disciplina in materia di sicurezza, nonché alla realizzazione di impianti sportivi di base o polivalenti, eventualmente in uso comune con altre strutture scolastiche ovvero aperti alla collettività

Per quanto concerne l’attività di programmazione, le province generalmente offrono un supporto nelle politiche di contrasto all’evasione scolastica, e favoriscono lo sviluppo di programmi di orientamento e formazione professionale, anche a favore degli adulti. In molte realtà le Regioni hanno peraltro affidato alle Province tutta una serie di compiti in materia di politiche di formazione continua, in un’ottica di contiguità con l’attività dei centri per l’impiego provinciali.

3.1.2 Gestione del territorio compresa viabilità

Il nucleo fondamentale della funzione relativa al territorio è sicuramente la cura della rete viaria provinciale, sebbene anche l'attività di pianificazione territoriale di livello provinciale ha acquisito nel tempo una valenza ed una importanza strategica nelle politiche di sviluppo degli enti.

Le province gestiscono attualmente circa 130 mila km di strade, con una spesa complessiva che si aggira intorno ai tremiliardi di euro, dunque una parte significativa del bilancio degli enti. Il governo della mobilità proprio del livello provinciale presuppone una interazione continua con gli altri livelli istituzionali comuni e regione, che parimenti sono soggetti preposti allo sviluppo delle infrastrutture, e necessita di un continuo processo di aggiornamento tecnico del personale cantonieristico nonché il reperimento e l'utilizzo delle migliori tecnologie disponibili.

In questa materia il quadro complessivo può risultare disomogeneo in ordine al grado di trasferimento operato dalle regioni, e cioè se il trasferimento delle funzioni è stato accompagnato o meno dal trasferimento della proprietà delle tratte stradali, ed anche in ordine al modello di gestione che è stato individuato: in alcune realtà le Regioni, sebbene ciò può essere considerato in contrasto con la funzione di programmazione e coordinamento che sole spetterebbero loro, hanno optato per l'istituzione di aziende o agenzie che, pur prevedendo nella propria compagine societaria le province, di fatto ne depotenziano il ruolo.

Per quanto concerne l'urbanistica, va sottolineato come, fin dalla legge n.142/90, ora confluita nel testo unico degli enti locali decreto legislativo n. 267/00, le province hanno avuto il compito predisporre ed adottare il piano territoriale di coordinamento, con il quale vengono determinati gli indirizzi generali di assetto del territorio, favorendo una idonea localizzazione di infrastrutture ovvero tutelando specifiche vocazioni di parti dello stesso in ordine alla tutela e valorizzazione delle risorse naturali.

È sicuramente una delle competenze politicamente più rilevanti, poiché esprime appieno il concetto di "governo del territorio di area vasta" che più coerentemente si attaglia al livello di governo intermedio quale è quello della provincia, poiché consente di esprimere un ruolo di snodo tra i diversi ambiti di governo territoriale e allo stesso tempo di favorire e garantire un controllo ed una conoscenza delle proprie

realtà socio economiche, ma anche culturali ed ambientali, tali da garantire la migliore programmazione delle direttrici di sviluppo delle diverse parti del proprio territorio. In questo senso la provincia diviene peraltro la sede in cui vengono fatti confluire gli interessi, le aspettative ed i bisogni delle diverse categorie portatrici di interessi. In questa ottica le province hanno progressivamente acquisito ed implementato tutti gli strumenti informatici necessari alla conoscenza del territorio per un costante aggiornamento della stessa, attraverso piattaforme informatiche e banche dati territoriali che interagiscono con i sistemi degli altri livelli di governo, garantendo così il raccordo non solo con le altre strutture interne dell'ente, ma anche con quelle di regioni e comuni.

3.1.3 Sviluppo economico relativamente ai servizi per il mercato del lavoro

Per quanto in particolare concerne la funzione sviluppo economico, si è inteso focalizzare l'analisi al solo servizio dedicato al mercato del lavoro, distinto e separato da tutta una serie di attività, anch'esse tipicamente provinciali, finalizzate al sostegno alle imprese e alla promozione della imprenditoria dei propri territori.

Con la riforma dettata dal decreto legislativo n. 469/97 alle Province sono stati trasferiti i compiti in materia di centri per l'impiego (originariamente definiti "uffici di collocamento"), secondo un'ottica innovativa di integrazione tra servizi per l'impiego, le politiche attive del lavoro e politiche formative, attraverso il ruolo di legislazione, organizzazione amministrativa, programmazione e valutazione delle Regioni, e quello di erogazione di servizi e di raccordo con il sistema locale delle Province. Di fatto si tratta del superamento della tradizionale (e non funzionale) ottica meramente burocratica di fornitura all'utenza delle disponibilità di impiego.

La volontà del legislatore è stata dunque quella di favorire la creazione di un sistema di qualità, che si ponesse in maniera efficace da un lato a supportare l'utenza non solo nella ricerca dell'impiego, ma anche nell'orientamento e/o reindirizzamento delle proprie capacità professionali, ma anche, dall'altero lato, a favorire la creazione di opportunità lavorative attraverso una stretta sinergia con le categorie produttive. Una funzione centrale, dunque, che impone la costruzione di una rete integrata dei servizi per l'impiego strettamente interrelata con le strutture dedicate alla formazione, che necessità altresì di una atten-

zione ed una cura costante dell'utenza, attraverso un sostegno specifico e quasi personalizzato per il singolo individuo.

Tale competenza viene meglio esercitata a livello provinciale poiché è quello che meglio possiede una approfondita conoscenza delle diverse vocazioni dei distretti produttivi presenti sul territorio, e dunque può mirare con maggiore precisione la qualità della formazione professionale, realizzando il cosiddetto match tra domanda e offerta, accompagnando le imprese e gli utenti in cerca di occupazione verso la soddisfazione reciproca.

Ciò dunque comporta una attenta correlazione tra le funzioni in materia di istruzione e formazione professionale, con quella svolta in materia di sviluppo economico e dunque di conoscenza del tessuto produttivo, organizzando procedure di conoscenza e promozione dei rispettivi bisogni.

A livello strutturale nel corso degli anni le province hanno saputo creare ed implementare i propri supporti informatici e telematici in grado di generare ricadute positive sui tempi e sulla qualità del servizio offerto.

3.2 I dati oggetto di analisi: criteri e metodologie della indagine

Per l'applicazione della metodologia è stato preso a riferimento un campione ragionato di nove Enti.

Il campione è stato costruito seguendo due criteri; in primis quello geografico, selezionando tre province del nord (Asti, Milano e Treviso), tre del centro (Livorno, Modena e Roma) e tre del sud (Bari, Potenza e Reggio Calabria) ed in secondo luogo quello dimensionale individuando tre province di grandi dimensioni (Roma, Milano e Bari) tre medie (Treviso, Modena e Reggio Calabria) e tre piccole (Potenza, Livorno e Asti). Come vedremo nel dettaglio all'interno del paragrafo relativo ai risultati dell'analisi, sono state individuate tre funzioni provinciali da sottoporre ad esame: l'istruzione pubblica, comprensiva dell'edilizia scolastica (denominata Istruzione d'ora in avanti), la gestione del territorio compresa la mobilità (d'ora in avanti Territorio) ed i servizi per il lavoro (Lavoro d'ora in avanti). La scelta delle funzioni è coerente con l'articolo 21, 4 comma della Legge 42 che stabilisce che "per le province, le funzioni, e i relativi servizi, da con-

siderare ai fini del comma 2 sono provvisoriamente individuate nelle seguenti: a) funzioni generali di amministrazione, di gestione e di controllo, nella misura complessiva del 70 per cento delle spese come certificate dall'ultimo conto del bilancio disponibile alla data di entrata in vigore della presente legge; b) funzioni di istruzione pubblica, ivi compresa l'edilizia scolastica; c) funzioni nel campo dei trasporti; d) funzioni riguardanti la gestione del territorio; e) funzioni nel campo della tutela ambientale; f) funzioni nel campo dello sviluppo economico relative ai servizi del mercato del lavoro". Si tratta quindi di una applicazione del metodo su alcune delle funzioni che la legge definisce fondamentali.

La metodologia di calcolo è stata dunque testata sul campione delle Province limitatamente e separatamente per le tre funzioni fondamentali.

La base su cui il metodo è stato applicato sono stati i dati relativi all'impegno di spesa a consuntivo delle province, nelle tre funzioni e per il quinquennio 2005 – 2009, estratti dai Certificati al Consuntivo obbligatoriamente redatti dagli enti.

Ai Responsabili dei Servizi Finanziari delle 10 province è stato chiesto di armonizzare i dati in modo da attribuire alle funzioni scelte tutte le spese per queste sostenute anche se esplicitate in bilancio in funzioni diverse (tipicamente nella funzione 1). Tale procedura aveva l'obiettivo di garantire una qualità dei dati superiore limitando la variabilità degli stessi dovuta non tanto a scelte gestionali di allocazione delle risorse tra le funzioni necessarie a rispondere alla variabilità dei bisogni, quanto a mere politiche contabili.

La pluriannualità della base dati si giustifica con motivazioni di ordine tecnico-statistico. La stima di un modello di regressione con sole 9 osservazioni (Province) limita la flessibilità del modello stesso e rende poco efficienti le stime dei parametri (coefficienti delle variabili). È stato quindi deciso di utilizzare un modello di regressione con osservazioni (Province) ripetute nel tempo (5 anni). Tecnicamente questo tipo prende il nome di modello di regressione per dati di panel, la cui dettagliata descrizione tecnica è illustrata in Appendice 2.

Per scegliere opportunamente i regressori da applicare a ciascuna delle funzioni è stato seguito un percorso articolato in diverse fasi. Dopo l'analisi della letteratura, finalizzata a costruire un primo elenco delle variabili prese in considerazione in altri studi, è stato ritenuto utile condividere con i Responsabili dei Servizi finanziari delle Province

scelte come campione le variabili da testare. In questo modo si possono sfruttare analoghi vantaggi della metodologia degli Studi di Settore, ovvero la condivisione con i partecipanti delle decisioni tecniche che andranno a caratterizzare il modello. Per ottenere un buon livello di coerenza metodologica non è tuttavia sufficiente che una variabile sia ritenuta logicamente correlata alla funzione di spesa, ma è anche necessario che questa sia disponibile, nel quinquennio osservato, da fonti ufficiali ed omogenee. Ogni volta che non sia stato possibile mantenere il suddetto livello di omogeneità la variabile è stata scartata. Peraltro, come apparirà chiaro in seguito, la bassa numerosità delle rilevazioni limita il numero di variabili che è possibile adottare. Una volta generato un elenco di fattori disponibili e logicamente rilevanti, attraverso un processo iterativo di stima è stata valutata la correlazione tra questi e l'andamento della spesa per funzione così come rilevata dai dati ufficiali degli enti. In questo modo è risultato chiaro che alcune variabili non erano in grado di spiegare la spesa, mentre altre mostravano un elevato livello di reciproca collinearità, ovvero si influenzavano a vicenda. Una volta eliminate le variabili problematiche, il modello è stato stimato raggiungendo in alcuni casi, come vedremo nelle pagine che seguono, anche livelli di precisione decisamente accettabili.

3.3 La scelta delle Variabili

Al termine del processo di scelta dei criteri, descritto nel paragrafo precedente, sono state utilizzate le variabili sotto elencate. Per quanto concerne la funzione Istruzione:

Istruzione

Dimensione della popolazione studentesca provinciale

N. unità scolastiche

Spesa totale impegnata per il personale dedicato al servizio

N. unità di personale dedicato alla funzione

Sono state scartate variabili come la dimensione del patrimonio scolastico, in quanto gli enti non hanno restituito dati confrontabili, il nu-

mero delle classi in quanto molto correlata con il numero delle unità scolastiche ed una variabile dummy relativa alla eventuale esternalizzazione del servizio in quanto tutti gli enti hanno risposto negativamente al quesito.

La tabella sotto elenca le variabili individuate per la funzione relativa al territorio:

<i>Territorio</i>
Spesa totale impegnata per il personale dedicato al servizio
n. unità di personale dedicato alla funzione
chilometri di strada di competenza
N. unità di personale dedicato alla funzione
n. veicoli
superficie dell'ente pianeggiante
superficie dell'ente collinare
superficie dell'ente montuosa

Con riferimento alla Funzione Territorio è stata esclusa la variabile "n. veicoli circolanti" in quanto il dato non è sempre disponibile da parte delle banche dati consultate (ACI), e la variabile dummy riguardante l'esternalizzazione del servizio per la quale la risposta è sempre stata negativa.

La tabella sotto illustra le variabili stimate per la funzione Lavoro:

<i>Lavoro</i>
Spesa totale impegnata per il personale dedicato al servizio
n. unità di personale dedicato alla funzione
numero disoccupati totali (manca Asti e per il 2009 Livorno e Roma)
numero addetti totali (mancano Asti, Modena, per il 2007-2009 Livorno e per il 2009 Roma)
numero centri per l'impiego provinciali
numero sedi dei centri per l'impiego

Nel caso della Funzione Lavoro sono state eliminate le due variabili dummy relative all'esternalizzazione del servizio ed alla presenza delle attività relative all'orientamento ed alla formazione per il lavoro dal momento che la risposta è sempre stata negativa da parte degli enti indagati.

Tutti i valori relativi alle variabili individuate sono stati raccolti in modo omogeneo, ovvero da fonti ufficiali, solitamente l'ISTAT, per garantire sempre la comparabilità.

Alcuni ulteriori commenti sono necessari. In primo luogo si può segnalare come le variabili debbano essere necessariamente quantificabili perché possano operare all'interno del modello di regressione. Ciò significa che non possono essere considerate variabili come quella qualitativa o della soddisfazione dell'utente che sono difficoltose da valutare sebbene riguardino dimensioni di performance estremamente importanti e, allo stesso tempo, possano determinare un incremento della spesa per il loro perseguimento. D'altra parte, la qualità del servizio ricevuto funge da variabile nascosta nel momento in cui la metodologia viene utilizzata per determinare livelli di efficienza e di efficacia standard.

Le liste di variabili differenziate per servizio precedentemente elencate possono essere lette secondo una tripartizione: alcune riguardano le caratteristiche dell'ente che eroga il servizio, altre descrivono le peculiarità del servizio medesimo ed infine altre ancora riguardano il personale dedicato. Queste tre tipologie di variabili riescono a spiegare grande parte dell'andamento della spesa per i singoli servizi.

Infine, si può notare come non siano state usate le variabili relative alla popolazione ed alla superficie complessiva dell'ente che si trovano invece in tutti gli studi presenti in letteratura. Tale decisione si motiva con la ricerca di variabili più precise per descrivere la spesa sotto osservazione. A titolo di esempio si può convenire come la disponibilità di un dato relativo alla popolazione studentesca, che è un sottoinsieme della popolazione totale, risulti più efficace a spiegare l'andamento della spesa relativamente alla funzione Istruzione.

CAPITOLO 4

ANALISI DEI RISULTATI E PROPOSTE

4.1 Analisi dei risultati

4.1.1 La spesa per le tre funzioni

Nel presente paragrafo sono analizzati i dati relativi alle spese per le tre funzioni fondamentali, riportando alcune statistiche calcolate per ogni Provincia, ovvero calcolando la media, lo scarto quadratico medio (standard error) e coefficiente di variazione (CV).

Lo scopo consiste nel fatto di valutare la stabilità delle spese nel corso degli anni, per verificarne una corretta riclassificazione, come spiegato in precedenza, nel paragrafo su "criteri e metodologie dell'indagine".

Hanno costituito oggetto di osservazione la spesa corrente, e la somma tra spesa corrente e spesa in conto capitale (spesa totale), sia globale che pro-capite.

La Tabella D.1 riporta alcune misure di tendenza centrale e di variabilità riferite alla spesa nominale per l'Istruzione.

**Tabella D.1 – Spesa nominale per Provincia.
Distribuzioni sui 5 anni**

Provincia	Spesa corrente			Spesa totale		
	Media	Standard Err	CV	Media	Standard Err	CV
Asti	9848213	737423	0,0749	11612235	1828994	0,1575
Bari	37685025	14694783	0,3899	59185507	18527686	0,3130
Catania	23730480	2733466	0,1152	31198464	8165431	0,2617
Livorno	11855333	2519172	0,2125	14957225	3900559	0,2608
Milano	121014620	12883218	0,1065	172775745	15621769	0,0904
Modena	33896726	4482358	0,1322	42928265	6275594	0,1462
Potenza	19577957	1829690	0,0935	23985379	6104497	0,2545
Reggio Calabria	16562109	4422252	0,2670	34835577	13337769	0,3829
Roma	138018733	14297778	0,1036	191467614	23753982	0,1241
Treviso	20362403	1575749	0,0774	28959088	4557911	0,1574

Come mostrato chiaramente dalla tabella, per alcune Province (Bari, Reggio Calabria e Livorno) la spesa nominale varia molto da un anno all'altro (CV superiore al 20%). Tale variabilità non è spiegabile da alcuna delle variabili utilizzate poiché variano molto meno nei 5 anni considerati (popolazione in età studentesca, numero di istituti, numero di classi, etc...). Il vantaggio di avere a disposizione dati di panel (dati ripetuti sui 5 anni) è quindi in parte limitato da tale variabilità che può essere considerata un vero e proprio limite qualitativo dei dati a disposizione.

La Tabella D.2 riporta alcune misure di tendenza centrale e di variabilità riferite alla spesa pro-capite per l'Istruzione.

**Tabella D.2 – Spesa pro-capite per Provincia.
Distribuzioni sui 5 anni**

Provincia	Spesa corrente			Spesa totale		
	Media	Standard Err	CV	Media	Standard Err	CV
Asti	45,5324	2,9011	0,0637	53,6658	7,9570	0,1483
Bari	23,5798	9,1528	0,3882	37,0423	11,5498	0,3118
Catania	22,0037	2,4894	0,1131	28,9215	7,5093	0,2596
Livorno	35,2046	7,5058	0,2132	44,4219	11,6446	0,2621
Milano	31,1487	3,3767	0,1084	44,4755	4,1680	0,0937
Modena	50,4893	7,2445	0,1435	63,9756	10,2314	0,1599
Potenza	50,3571	4,7727	0,0948	61,7196	15,8774	0,2573
Reggio Calabria	29,2622	7,7737	0,2657	61,5291	23,4338	0,3809
Roma	34,8533	3,8609	0,1108	48,4003	6,7663	0,1398
Treviso	23,6982	1,6121	0,0680	33,7393	5,4918	0,1628

Analizzando la spesa media pro-capite è possibile notare che la relazione a iperbole o U del raffronto tra dati di spesa e dimensione della popolazione dell'ente, presente nei lavori basati sui Comuni italiani (IFEL, 2010), non è così evidente tra le 10 Province considerate.

Ulteriori analisi consentono di affermare che la spesa media per utilizzatore (popolazione in età studentesca) è più variabile (tra le 9 Province) rispetto alla spesa media pro-capite.

La Tabella D.3 riporta alcune misure di tendenza centrale e di variabilità riferite alla spesa nominale per il Territorio.

Per alcune Province (Bari e Catania) la spesa nominale varia molto da un anno all'altro (CV superiore al 20%). In generale la variabilità temporale è inferiore rispetto a quella della funzione "Istruzione".

**Tabella D.3 – Spesa nominale per Provincia.
Distribuzioni sui 5 anni**

Provincia	Spesa corrente			Spesa totale		
	Media	Standard Err	CV	Media	Standard Err	CV
Asti	7080272	316320	0,0447	14481601	3511044	0,2424
Bari	20285288	4209705	0,2075	82266833	64375272	0,7825
Catania	7914615	1780837	0,2250	29959359	26932301	0,8990
Livorno	3471090	324221	0,0934	9989915	4202224	0,4206
Milano	23931714	2106875	0,0880	115297106	68109727	0,5907
Modena	11371777	902387	0,0794	31066913	5567574	0,1792
Potenza	13341455	469160	0,0352	62566661	34145099	0,5457
Reggio Calabria	7804423	618354	0,0792	53708904	28218644	0,5254
Roma	41528510	4599924	0,1108	89564509	17443038	0,1948
Treviso	13501548	2415209	0,1789	31588159	16972279	0,5373

**Tabella D.4 – Spesa pro-capite per Provincia.
Distribuzioni sui 5 anni**

Provincia	Spesa corrente			Spesa totale		
	Media	Standard Err	CV	Media	Standard Err	CV
Asti	32,7425	1,0791	0,0330	67,0933	16,8002	0,2504
Bari	12,6985	2,6323	0,2073	51,5453	40,4144	0,7841
Catania	7,3377	1,6356	0,2229	27,7902	24,9935	0,8994
Livorno	10,3018	0,8839	0,0858	29,6032	12,2972	0,4154
Milano	6,1584	0,5401	0,0877	29,7326	17,7687	0,5976
Modena	16,9350	1,5866	0,0937	46,2467	8,5568	0,1850
Potenza	34,3146	1,2781	0,0372	160,7957	87,2102	0,5424
Reggio Calabria	13,7940	1,1159	0,0809	94,9193	49,8831	0,5255
Roma	10,4540	0,8267	0,0791	22,6433	4,8009	0,2120
Treviso	15,7587	3,0846	0,1957	37,0239	20,5786	0,5558

La Tabella D.4 riporta alcune misure di tendenza centrale e di variabilità riferite alla spesa pro-capite per il Territorio.

Analizzando la spesa media pro-capite è possibile notare che la relazione a iperbole o U del raffronto tra dati di spesa e dimensione della popolazione dell'ente, presente nei lavori basati sui Comuni Italiani (IFEL, 2010) è in parte presente anche tra le 10 Province considerate.

La Tabella D.5 riporta alcune misure di tendenza centrale e di variabilità riferite alla spesa nominale per il Lavoro (sviluppo economico).

**Tabella D.5 – Spesa nominale per Provincia.
Distribuzioni sui 5 anni**

Provincia	Spesa corrente			Spesa totale		
	Media	Standard Err	CV	Media	Standard Err	CV
Asti	3973962	973848	0,2451	3989500	972139	0,2437
Bari	18610956	2137933	0,1149	19421018	1722741	0,0887
Catania	1812039	521182	0,2876	1816039	519737	0,2862
Livorno	2277208	211438	0,0928	2321611	196770	0,0848
Milano	28355115	8483792	0,2992	30619051	8720778	0,2848
Modena	4833117	435781	0,0902	4861377	429331	0,0883
Potenza	7925969	3685987	0,4651	7925969	3685987	0,4651
Reggio Calabria	16537141	8444282	0,5106	17304643	7983573	0,4614
Roma	47495164	26127782	0,5501	47827308	26180355	0,5474
Treviso	5577849	3550399	0,6365	5673616	3642257	0,6420

Per la maggior parte delle Province la spesa nominale varia molto da un anno all'altro (CV superiore al 20%). Per alcune Province (Treviso, Roma e Reggio Calabria), il CV nei 5 anni è addirittura superiore al 50%. Tale variabilità temporale è difficilmente spiegabile da variabili fondamentali, come il numero di disoccupati, il numero dei centri per l'impiego e dipende probabilmente dalla qualità del dato fornito e segnala una scarsa qualità del dato a disposizione.

**Tabella D.6 – Spesa pro-capite per Provincia.
Distribuzioni sui 5 anni**

Provincia	Spesa corrente			Spesa totale		
	Media	Standard Err	CV	Media	Standard Err	CV
Asti	18,4102	4,6342	0,2517	18,4822	4,6275	0,2504
Bari	11,6506	1,3302	0,1142	12,1586	1,0796	0,0888
Catania	1,6815	0,4879	0,2901	1,6852	0,4865	0,2887
Livorno	6,7625	0,6341	0,0938	6,8935	0,5803	0,0842
Milano	7,2985	2,1872	0,2997	7,8840	2,2595	0,2866
Modena	7,1851	0,5700	0,0793	7,2278	0,5688	0,0787
Potenza	20,4192	9,5824	0,4693	20,4192	9,5824	0,4693
Reggio Calabria	29,2132	14,8652	0,5089	30,5696	14,0473	0,4595
Roma	11,8401	6,1826	0,5222	11,9244	6,1948	0,5195
Treviso	6,5101	4,1855	0,6429	6,6223	4,2964	0,6488

Infine, la Tabella D.6 riporta alcune misure di tendenza centrale e di variabilità riferite alla spesa pro-capite per il Lavoro.

Analizzando la spesa media pro-capite è possibile notare che la relazione a iperbole o U del raffronto tra dati di spesa e dimensione della popolazione dell'ente, presente nei lavori basati sui Comuni Italiani (IFEL 2010) non è assolutamente evidente tra le 10 Province considerate.

4.1.2 Stima finale dei modelli di regressione

Per la stima finale dei modelli di regressione sono stati utilizzati diversi modelli alla ricerca della migliore combinazione. In particolare, è stata presa in considerazione sia la spesa corrente che la spesa complessiva, formata cioè da spesa corrente e spesa in conto capitale. Per entrambi i casi le variabili adottate sono state espresse in termini nominali. La terza (e quarta) categoria di modelli, ha considerato come variabile dipendente la spesa pro-capite (sia corrente, nei terzi modelli, che spesa totale, quarti modelli). Queste due ulteriori categorie di modelli sono state prese in considerazione del fatto che nella letteratura sulla stima del fabbisogno standard a livello comunale (IFEL, 2010), la spesa pro-capite comunale segue spesso un andamento ad "iperbole" o ad U. In altri termini, la spesa pro-capite diminuisce all'aumentare

dell'ampiezza del Comune per le economie di scala, fino ad un minimo, per poi aumentare di nuovo per i grandi comuni metropolitani, per i quali alcune economie di scala vengono a mancare o perché necessitano di una organizzazione particolare che ne fa aumentare la spesa. Infine, una ulteriore categoria di modelli, prende in considerazione il logaritmo della spesa (nominale o pro-capite, corrente o totale). In tale categoria di modelli, anche i regressori sono inseriti in forma logaritmica, in modo da definire un modello doppio logaritmico che tecnicamente stima una funzione cosiddetta "Cobb-Douglas".

Dopo una attenta analisi dei risultati ed un confronto tra i modelli stimati, si è deciso di prendere in considerazione i modelli nei quali la variabile dipendente è la spesa corrente per le tre funzioni fondamentali.

I tre modelli stimati sono riportati nelle Tabelle D.7-D.9.

L'insieme completo dei regressori presi in considerazione è descritto nell'Appendice 2, che riporta anche la stima di tutti i modelli presi in considerazione e descritti appena sopra.

Tabella D.7 – Modello per la funzione Istruzione

Istruzione	Y1_istr			
Regressore	Stima	Errore stand.	Valore t	P-value
X1	716.0853	77.9347	9.19	<.0001
X5	0.95375	0.7887	1.21	0.2332
R-quadro	SSE	MSE	DFE	Radice-MSE
0.7961	2.084876E15	4.848549E13	43	6963151.969

Il modello stimato per la funzione dell'Istruzione, i cui risultati sono riportati nella Tabella D.7, mostra come la spesa relativa alla funzione istruzione dipende in modo preponderante dalla popolazione in età studentesca (X1) e dalla spesa per il personale dedicato la servizio (X5). Il modello mostra un R-quadro prossimo allo 0,8 ed è quindi da considerarsi molto buono.

Tabella D.8 – Modello per la funzione Territorio

Territorio	Y2_terr			
Regressore	Stima	Errore stand.	Valore t	P-value
Intercetta	2219856	1365202	1.63	0.1127
X8	0.832016	0.2739	3.04	0.0044
X15	1424.025	610.6	2.33	0.0254
Veicoli	5.724877	1.3683	4.18	0.0002
R-quadro	SSE	MSE	DFE	Radice-MSE
0.8590	1.131654E14	3.143484E12	36	1772987.328

Il modello riportato in Tabella D.8, relativamente alla funzione Territorio, appare molto buono presentando un R-quadro di oltre lo 0,85. La spesa dipende dalla numerosità dei veicoli circolanti, dalla spesa per il personale dedicato al servizio (X8) e dalla superficie montuosa della Provincia (X15).

Infine, il modello riportato in Tabella D.9, relativamente alla funzione Lavoro, risulta moderatamente apprezzabile dato un R-quadro di quasi 0,59.

La spesa per la funzione dipende dunque dalla spesa per il personale dedicato al servizio (X16), dal numero di disoccupati (X18) nel territorio provinciale e dal numero dei centri per l'impiego attivi (X23).

Tabella D.9 – Modello per la funzione Lavoro

Territorio	Y3_terr			
Regressore	Stima	Errore stand.	Valore t	P-value
X16	2.322401	0.8574	2.71	0.0102
X18	118.2358	91.8887	1.29	0.2062
X23	-386333	564393	-0.68	0.4979
R-quadro	SSE	MSE	DFE	Radice-MSE
0.5867	2.893821E15	7.821137E13	37	8843719.190

4.1.3 Stima del fabbisogno standard

La presente sezione mostra una stima del fabbisogno finanziario standard suddivisa per Provincia, per anno, per funzione e pone tali dati a confronto con il valore di spesa effettivamente realizzato. Le stime del fabbisogno sono riportate nelle Tabelle D.10 – D.12, rispettivamente per l'Istruzione, il Territorio ed lo Lavoro (Sviluppo Economico).

Le colonne denominate Differenza Funzione possono presentare valori maggiori o minori di zero. Nel primo caso significa che l'Ente preso in considerazione per la determinata funzione e per l'anno considerato ha speso di più del suo fabbisogno così come stimato secondo le metodologie descritte; viceversa, ove la colonna mostra valori negativi sta a significare che l'ente ha speso meno di quanto l'applicazione del modello prevedrebbe come fabbisogno finanziario standard.

Tabella D.10 – Stima del fabbisogno Istruzione

Provincia	anno	Spesa Funzione Istruzione	Stima Fabbisogno Funzione Istruzione	Differenza Funzione Istruzione
Asti	2005	9010005	4623794	4386211
Asti	2006	9631860	4891164	4740696
Asti	2007	9897242	5007927	4889315
Asti	2008	9673549	4926136	4747413
Asti	2009	11028407	5019875	6008532
Livorno	2005	13407787	9401747	4006039
Livorno	2006	7391866	9557691	-2165825
Livorno	2007	12735896	9571338	3164558
Livorno	2008	12542308	9654350	2887958
Livorno	2009	13198810	9590528	3608283

(segue)

Provincia	anno	Spesa Funzione Istruzione	Stima Fabbisogno Funzione Istruzione	Differenza Funzione Istruzione
Milano	2005	117896060	92493989	25402071
Milano	2006	116141912	94619919	21521993
Milano	2007	141768006	94707581	47060425
Milano	2008	122324517	93773378	28551139
Milano	2009	106942604	94397126	12545478
Modena	2005	34455603	22121491	12334112
Modena	2006	41108189	22967532	18140657
Modena	2007	33528667	23244636	10284031
Modena	2008	29687533	24041050	5646483
Modena	2009	30703637	23939066	6764572
Potenza	2005	20224001	16739281	3484720
Potenza	2006	17021466	16743764	277702
Potenza	2007	20383754	16507493	3876261
Potenza	2008	21739413	16762379	4977034
Potenza	2009	18521150	15790373	2730777
Reggio Calabria	2005	10836161	24225832	-13389671
Reggio Calabria	2006	15517743	24138577	-8620834
Reggio Calabria	2007	14607683	24045356	-9437673
Reggio Calabria	2008	19813679	29930263	-10116584
Reggio Calabria	2009	22035277	32847463	-10812186
Roma	2005	140558393	138944789	1613604
Roma	2006	132649186	147234548	-14585362
Roma	2007	161252946	149276122	11976824
Roma	2008	123667652	150683814	-27016162
Roma	2009	131965486	133368737	-1403251
Treviso	2005	20073931	24998021	-4924090
Treviso	2006	17829237	25926811	-8097574
Treviso	2007	20820221	26641585	-5821364
Treviso	2008	22007118	27386421	-5379303
Treviso	2009	21081508	27573728	-6492221

Tabella D.11 – Stima del fabbisogno Territorio

Provincia	anno	Spesa Funzione Territorio	Stima Fabbisogno Funzione Territorio	Differenza Funzione Territorio
Asti	2005	6697322	5681236	1016086
Asti	2006	6812865	5461841	1351024
Asti	2007	7176354	5371770	1804584
Asti	2008	7259338	5347912	1911426
Asti	2009	7455480	5274779	2180701
Livorno	2005	3234191	4851498	-1617307
Livorno	2006	3195971	4752655	-1556684
Livorno	2007	3596020	4874373	-1278353
Livorno	2008	3349881	5011873	-1661993
Livorno	2009	3979387	5086376	-1106989
Milano	2005	25871297	25180154	691143
Milano	2006	20563083	24601925	-4038842
Milano	2007	23325254	25063668	-1738414
Milano	2008	24628062	25598345	-970283
Milano	2009	25270872	25301032	-30160
Modena	2005	11987791	10921040	1066751
Modena	2006	12375548	10668105	1707443
Modena	2007	11177601	10689385	488216
Modena	2008	11297833	10647317	650515
Modena	2009	10020109	10725639	-705530
Potenza	2005	13416025	14623601	-1207576
Potenza	2006	13026122	14382004	-1355882
Potenza	2007	12739908	13845708	-1105800
Potenza	2008	13591078	13834709	-243631
Potenza	2009	13934144	13409773	524371
Reggio Calabria	2005	7953463	9014203	-1060740
Reggio Calabria	2006	7217371	8628610	-1411239
Reggio Calabria	2007	8771428	8552381	219047
Reggio Calabria	2008	7749194	8899655	-1150461
Reggio Calabria	2009	7330658	9099335	-1768677
Roma	2005	36140587	40024309	-3883721
Roma	2006	38522537	40464161	-1941624
Roma	2007	42048982	41823289	225693
Roma	2008	42698874	42730353	-31479
Roma	2009	48231569	42306887	5924681
Treviso	2005	17324073	11059909	6264164
Treviso	2006	13613826	11251724	2362101
Treviso	2007	13236791	11477196	1759595
Treviso	2008	10690840	11649845	-959005
Treviso	2009	12642211	11965393	676818

Tabella D.12 – Stima del fabbisogno Lavoro (Sviluppo Economico)

Provincia	anno	Spesa Funzione Sviluppo Economico	Stima Fabbisogno Funzione Sviluppo Economico	Differenza Funzione Sviluppo Economico
Asti	2005	4924881	2131558	2793323
Asti	2006	4706760	4062625	644135
Asti	2007	3575078	2672687	902391
Asti	2008	2504570	3422628	-918058
Asti	2009	4158519	3746254	412265
Livorno	2005	2133232	2067102	66130
Livorno	2006	2543182	1875979	667203
Livorno	2007	2450040	1628368	821673
Livorno	2008	2046070	2181150	-135080
Livorno	2009	2213516	2732661	-519144
Milano	2005	28000610	19594509	8406101
Milano	2006	23649346	18116561	5532785
Milano	2007	41967340	18138584	23828756
Milano	2008	19401086	18908367	492719
Milano	2009	28757192	21525833	7231359
Modena	2005	4741023	3706344	1034678
Modena	2006	4813447	3135820	1677626
Modena	2007	4243682	3811000	432683
Modena	2008	4903110	4483593	419517
Modena	2009	5464323	5694473	-230150
Potenza	2005	5173224	6249774	-1076550
Potenza	2006	4630959	6631511	-2000552
Potenza	2007	5966916	6474342	-507426
Potenza	2008	12026641	8789017	3237624
Potenza	2009	11832104	10171069	1661035
Reggio Calabria	2005	12130136	22287443	-10157307
Reggio Calabria	2006	8955714	23265067	-14309353
Reggio Calabria	2007	17254122	25817498	-8563376
Reggio Calabria	2008	30666600	21875917	8790683
Reggio Calabria	2009	13679131	32546145	-18867014
Roma	2005	28324691	47210007	-18885316
Roma	2006	28072539	48295801	-20223262
Roma	2007	29373838	48632125	-19258287
Roma	2008	70889871	52522231	18367640
Roma	2009	80814883	59510650	21304233
Treviso	2005	9647686	4112268	5535418
Treviso	2006	3145459	3854419	-708960
Treviso	2007	2063458	7315866	-5252409
Treviso	2008	9145850	7524845	1621004
Treviso	2009	3886794	8219908	-4333114

Appendice 1.

Variabili adottate per le tre funzioni e stima di tutti i modelli

Per quanto riguarda la funzione cosiddetta Istruzione, come precedentemente riportato nella Sezione C), sono state inizialmente selezionate le seguenti variabili:

X1 = Dimensione della popolazione studentesca 14-18

X2 = Dimensione patrimonio scolastico – variabile non confrontabile (esclusa)

X3 = N. unità scolastiche

X4 = N. classi – non sempre presente e altamente correlate con X3 (esclusa)

X5 = Spesa totale impegnata per il personale dedicato al servizio

X6 = N. unità di personale dedicato alla funzione

X7 = Dummy per esternalizzazione del servizio SI/NO – sempre NO (esclusa)

Popolazione = Dimensione della popolazione studentesca provinciale

Sulla base delle effettive informazioni ricevute dalle 9 province si è ritenuto opportuno escludere alcune di queste variabili (si veda la lista appena sopra riportata). Alcune Statistiche semplici su tali variabili sono riportate nel seguente riquadro:

Statistiche semplici							
Variabile	N	Media	Dev std	Somma	Minimo	Massimo	Etichetta
X1	45	55703	56767	2506649	5784	191485	X1
X3	45	128.57778	126.82298	5786	13.00000	430.00000	X3
X5	45	3631237	4032187	163405655	308323	14221987	X5
X6	45	81.62222	99.22983	3673	4.00000	347.00000	X6
popolazione	45	1329770	1426487	59839659	213369	4110035	popolazione

Coefficienti di correlazione di Pearson, N = 45

Prob > |r| con H0: Rho=0

	X1	X3	X5	X6	popolazione
X1	1.00000	0.92747	0.84317	0.85876	0.96317
X1		<.0001	<.0001	<.0001	<.0001
X3	0.92747	1.00000	0.81778	0.80419	0.84275
X3	<.0001		<.0001	<.0001	<.0001
X5	0.84317	0.81778	1.00000	0.92617	0.77533
X5	<.0001	<.0001		<.0001	<.0001
X6	0.85876	0.80419	0.92617	1.00000	0.77175
X6	<.0001	<.0001	<.0001		<.0001
popolazione	0.96317	0.84275	0.77533	0.77175	1.00000
popolazione	<.0001	<.0001	<.0001	<.0001	

È qui presente un'alta correlazione tra le variabili, che causa problemi di multicollinearità tra i regressori. Si è optato dunque per un utilizzo limitato del numero dei regressori, privilegiando X5.

Come precedentemente specificato nella sezione D) riguardante l'analisi dei risultati, in questo paragrafo sono riportati tutti i modelli di regressione stimati, tra i quali è stato scelto quello riportato nella Tabella D.9 della sezione D).

Modello 1: Spesa corrente

La procedura TSCSREG

Variabile dipendente: Y1_istr Y1_istr

Descrizione del modello

Metodo di stima	RanOne
Numero di sezioni incrociate	9
Lunghezza della serie storica	5

Statistiche di adattamento

SSE	2.039453E15	DFE	38
MSE	5.366982E13	Radice MSE	7325968.977
R-quadro	0.7138		

Stime dei parametri

Errore

Variabile	DF	Stima	standard	Valore t	Pr > t	Descrizione
Intercept	1	-1519894	10309547	-0.15	0.8836	Intercept
X1	1	750.7429	295.8	2.54	0.0154	X1
X3	1	-71315.1	111049	-0.64	0.5246	X3
X5	1	1.746707	1.0306	1.69	0.0983	X5
X6	1	112583.7	125651	0.90	0.3759	X6
x1_x3	1	0.700773	1.2710	0.55	0.5846	
x5_x6	1	-0.0188	0.0155	-1.21	0.2321	

La procedura TSCSREG

Variabile dipendente: Y1_istr Y1_istr

Descrizione del modello

Metodo di stima	RanOne
Numero di sezioni incrociate	9
Lunghezza della serie storica	5

Statistiche di adattamento

SSE	2.048417E15	DFE	42
MSE	4.877183E13	Radice MSE	6983682.918
R-quadro	0.6441		

Stime dei parametri

Errore

Variabile	DF	Stima	standard	Valore t	Pr > t	Descrizione
Intercept	1	1216898	7087811	0.17	0.8645	Intercept
X1	1	703.2674	100.7	6.98	<.0001	X1
X5	1	0.959134	0.7952	1.21	0.2345	X5

La spesa dipende dalla popolazione in età studentesca (X1) e dai vincoli sulla spesa per il personale dedicato la servizio (X5).

Modello 2: Spesa totale (corrente + conto capitale)

La procedura TSCSREG							
Variabile dipendente: Y7_istr Y7_istr							
Descrizione del modello							
Metodo di stima		RanOne					
Numero di sezioni incrociate		9					
Lunghezza della serie storica		5					
Statistiche di adattamento							
SSE	5.290736E15	DFE	40				
MSE	1.322684E14	Radice MSE	11500799.94				
R-quadro	0.6734						
Stime dei parametri							
Errore							
Variabile	DF	Stima	standard	Valore t	Pr	t	Descrizione
Intercept	1	771913.4	10030040	0.08	0.9390		Intercept
X1	1	1112.674	323.0	3.45	0.0014		X1
X3	1	-40943.9	128247	-0.32	0.7512		X3
X5	1	1.924485	1.3347	1.44	0.1571		X5
X6	1	-37514.8	127305	-0.29	0.7698		X6

La procedura TSCSREG

Variabile dipendente: Y7_istr Y7_istr

Descrizione del modello

Metodo di stima	RanOne
Numero di sezioni incrociate	9
Lunghezza della serie storica	5

Statistiche di adattamento

SSE	5.256601E15	DFE	42
MSE	1.251572E14	Radice MSE	11187366.84
R-quadro	0.6584		

Stime dei parametri

Variabile	DF	Errore		Valore t	Pr > t	Descrizione
		Stima	standard			
Intercept	1	144072.1	9839332	0.01	0.9884	Intercept
X1	1	980.5292	144.8	6.77	<.0001	X1
X5	1	1.831467	1.2583	1.46	0.1529	X5

Modello 3: Spesa corrente pro-capite

La procedura TSCSREG						
Variabile dipendente: y1_istr_pc						
Descrizione del modello						
Metodo di stima		RanOne				
Numero di sezioni incrociate		9				
Lunghezza della serie storica		5				
Statistiche di adattamento						
SSE	860.4689	DFE	42			
MSE	20.4874	Radice MSE	4.5263			
R-quadro	0.2449					
Stime dei parametri						
Errore						
Variabile	DF	Stima	standard	Valore t	Pr > t	Descrizione
Intercept	1	17.80345	6.3857	2.79	0.0079	Intercept
inv_pop	1	6863.836	2602.8	2.64	0.0117	
X5	1	1.601E-6	4.798E-7	3.34	0.0018	X5

La procedura TSCSREG

Variabile dipendente: y1_istr_pc

Descrizione del modello

Metodo di stima	RanOne
Numero di sezioni incrociate	9
Lunghezza della serie storica	5

Statistiche di adattamento

SSE	886.8981	DFE	42
MSE	21.1166	Radice MSE	4.5953
R-quadro	0.1954		

Stime dei parametri

Errore						
Variabile	DF	Stima	standard	Valore t	Pr > t	Descrizione
Intercept	1	24.02589	5.7716	4.16	0.0002	Intercept
inv_pop_stud	1	142.2473	80.0760	1.78	0.0829	
X5	1	1.459E-6	4.843E-7	3.01	0.0044	X5

La relazione a iperbole o U del raffronto tra dati di spesa e dimensione della popolazione dell'ente, presente nei lavori basati sui Comuni Italiani non è così evidente tra le 9 Province considerate.

Modello 4: Spesa totale (corrente + conto capitale) pro-capite

La procedura TSCSREG						
Variabile dipendente: y7_istr_pc						
Descrizione del modello						
Metodo di stima			RanOne			
Numero di sezioni incrociate			9			
Lunghezza della serie storica			5			
Statistiche di adattamento						
SSE	5182.3828	DFE	42			
MSE	123.3901	Radice MSE	11.1081			
R-quadro	0.1359					
Stime dei parametri						
Errore						
Variabile	DF	Stima	standard	Valore t	Pr > t	Descrizione
Intercept	1	27.39729	9.7385	2.81	0.0074	Intercept
inv_pop	1	7383.098	3627.7	2.04	0.0482	
X5	1	2.324E-6	9.746E-7	2.38	0.0217	X5

La procedura TSCSREG

Variabile dipendente: y7_istr_pc

Descrizione del modello

Metodo di stima	RanOne
Numero di sezioni incrociate	9
Lunghezza della serie storica	5

Statistiche di adattamento

SSE	5280.5885	DFE	42
MSE	125.7283	Radice MSE	11.2129
R-quadro	0.0895		

Stime dei parametri

Errore						
Variabile	DF	Stima	standard	Valore t	Pr > t	Descrizione
Intercept	1	36.06924	8.5691	4.21	0.0001	Intercept
inv_pop_stud	1	128.9839	109.6	1.18	0.2458	
X5	1	1.929E-6	9.75E-7	1.98	0.0544	X5

Per quanto riguarda la funzione cosiddetta Territorio, come precedentemente riportato nella Sezione C), sono state inizialmente selezionate le seguenti variabili:

X8 = Spesa totale impegnata per il personale dedicato al servizio

X9 = n. unità di personale dedicato alla funzione

X10 = chilometri di strada di competenza

X11 = n. veicoli circolanti – non sempre presente, sostituito con variabile "Veicoli" (esclusa)

X12 = dummy per esternalizzazione del servizio SI/NO – raramente presente (esclusa)

X13 = superficie dell'ente pianeggiante

X14 = superficie dell'ente collinare

X15 = superficie dell'ente montuosa

Veicoli = Numero veicoli circolanti fonte ACI

Sulla base delle effettive informazioni ricevute dalle 9 Province si è ritenuto opportuno escludere alcune di queste variabili (si veda la lista appena sopra riportata). Alcune Statistiche semplici su tali variabili sono riportate nel seguente riquadro:

Statistiche semplici							
Variabile	N	Media	Dev std	Somma	Minimo	Massimo	Etichetta
X8	40	5951389	6062987	238055569	1073799	21907002	X8
X9	40	168.07500	146.72587	6723	40.00000	536.00000	X9
X10	40	64369	168576	2574771	1024	540889	X10
X13	40	21636	56611	865422	0	169521	X13
X14	40	4796	9099	191829	378.04800	28492	X14
X15	40	1191	1449	47660	0	4582	X15
Veicoli	40	1115417	1268740	44616697	178148	3708828	Veicoli

Coefficienti di correlazione di Pearson, N = 40							
Prob > r con H0: Rho=0							
	X8	X9	X10	X13	X14	X15	Veicoli
X8	1.00000	0.96058	-0.29540	0.10311	0.14665	-0.05859	0.87075
X8		<.0001	0.0642	0.5266	0.3665	0.7195	<.0001
X9	0.96058	1.00000	-0.31073	0.24517	0.29154	0.01132	0.88606
X9	<.0001		0.0510	0.1273	0.0680	0.9447	<.0001
X10	-0.29540	-0.31073	1.00000	-0.14718	-0.15146	-0.31152	-0.24774
X10	0.0642	0.0510		0.3648	0.3508	0.0504	0.1232
X13	0.10311	0.24517	-0.14718	1.00000	0.99699	-0.31682	0.55323
X13	0.5266	0.1273	0.3648		<.0001	0.0464	0.0002
X14	0.14665	0.29154	-0.15146	0.99699	1.00000	-0.30213	0.58419
X14	0.3665	0.0680	0.3508	<.0001		0.0581	<.0001
X15	-0.05859	0.01132	-0.31152	-0.31682	-0.30213	1.00000	-0.27289
X15	0.7195	0.9447	0.0504	0.0464	0.0581		0.0884
Veicoli	0.87075	0.88606	-0.24774	0.55323	0.58419	-0.27289	1.00000
Veicoli	<.0001	<.0001	0.1232	0.0002	<.0001	0.0884	

L'alta correlazione è presente solo tra alcune variabili; vi sono pertanto piccoli problemi di multicollinearità tra i regressori.

Come precedentemente specificato nella sezione D) riguardante l'analisi dei risultati, in questo paragrafo sono riportati tutti i modelli di regressione stimati, tra i quali è stato scelto quello riportato nella Tabella D.11 della sezione D).

Modello 1: Spesa corrente

La procedura TSCSREG						
Variabile dipendente: Y2_terr Y2_terr						
Descrizione del modello						
Metodo di stima		RanOne				
Numero di sezioni incrociate		8				
Lunghezza della serie storica		5				
Statistiche di adattamento						
SSE	8.168309E13	DFE	31			
MSE	2.634938E12	Radice MSE	1623249.343			
R-quadro	0.8026					
Stime dei parametri						
Errore						
Variabile	DF	Stima	standard	Valore t	Pr > t	Descrizione
Intercept	1	3959358	2867038	1.38	0.1772	Intercept
popolazione	1	-4.08531	15.7765	-0.26	0.7974	popolazione
X8	1	0.705242	0.8035	0.88	0.3868	X8
X9	1	-41365.1	16989.3	-2.43	0.0209	X9
X10	1	-5.70278	7.5126	-0.76	0.4535	X10
X13	1	-77.0759	352.1	-0.22	0.8282	X13
X14	1	253.8269	2076.5	0.12	0.9035	X14
X15	1	2049.294	986.3	2.08	0.0461	X15
Veicoli	1	16.12523	16.5013	0.98	0.3360	Veicoli

La procedura TSCSREG

Variabile dipendente: Y2_terr Y2_terr

Descrizione del modello

	Metodo di stima		RanOne
	Numero di sezioni incrociate		8
	Lunghezza della serie storica		5

Statistiche di adattamento

SSE	1.131654E14	DFE	36
MSE	3.143484E12	Radice MSE	1772987.328
R-quadro	0.8590		

Stime dei parametri

Errore

Variabile	DF	Stima	standard	Valore t	Pr > t	Descrizione
Intercept	1	2219856	1365202	1.63	0.1127	Intercept
X8	1	0.832016	0.2739	3.04	0.0044	X8
X15	1	1424.025	610.6	2.33	0.0254	X15
Veicoli	1	5.724877	1.3683	4.18	0.0002	Veicoli

Il modello risulta molto buono. Interpretazione: La spesa dipende dalla numerosità dei veicoli circolanti, da vincoli sulla spesa per il personale dedicato la servizio (X8) e dalla superficie montuosa della Provincia.

Modello 2: Spesa totale (corrente + conto capitale)

La procedura TSCSREG						
Variabile dipendente: Y8_terr Y8_terr						
Descrizione del modello						
		Metodo di stima			RanOne	
		Numero di sezioni incrociate			8	
		Lunghezza della serie storica			5	
Statistiche di adattamento						
	SSE	3.238709E16	DFE		36	
	MSE	8.996415E14	Radice MSE		29994024.37	
	R-quadro	0.3094				
Stime del componente della varianza						
	Componente varianza per sezioni incrociate				2.779E14	
	Componente varianza per errore				8.315E14	
Stime dei parametri						
Errore						
Variabile	DF	Stima	standard	Valore t	Pr > t	Descrizione
Intercept	1	13873682	13515091	1.03	0.3115	Intercept
X8	1	-2.77486	2.8093	-0.99	0.3299	X8
X15	1	10298.23	6070.2	1.70	0.0984	X15
Veicoli	1	37.11908	13.9555	2.66	0.0116	Veicoli

La procedura TSCSREG

Variabile dipendente: Y8_terr Y8_terr

Descrizione del modello

Metodo di stima	RanOne
Numero di sezioni incrociate	8
Lunghezza della serie storica	5

Statistiche di adattamento

SSE	3.38445E16	DFE	36
MSE	9.401249E14	Radice MSE	30661456.01
R-quadro	0.3422		

Stime dei parametri

Variabile	DF	Errore			Pr > t	Descrizione
		Stima	standard	Valore t		
Intercept	1	14437549	12419415	1.16	0.2527	Intercept
X9	1	-76678.6	122505	-0.63	0.5353	X9
X15	1	10195.03	6148.9	1.66	0.1060	X15
Veicoli	1	33.47257	14.7688	2.27	0.0295	Veicoli

La spesa in conto capitale non è spiegata dalle variabili prese in considerazione. Il modello è molto meno buono del Modello 1 per la sola spesa corrente.

Modello 3: Spesa corrente pro-capite

La procedura TSCSREG						
Variabile dipendente: y2_terr_pc						
Descrizione del modello						
Metodo di stima			RanOne			
Numero di sezioni incrociate			8			
Lunghezza della serie storica			5			
Statistiche di adattamento						
SSE		75.6337	DFE		34	
MSE		2.2245	Radice MSE		1.4915	
R-quadro		0.3922				
Stime dei parametri						
Errore						
Variabile	DF	Stima	standard	Valore t	Pr > t	Descrizione
Intercept	1	-4.45282	7.6247	-0.58	0.5631	Intercept
inv_pop	1	7202.463	2207.2	3.26	0.0025	
X8	1	-3.72E-7	5.759E-7	-0.65	0.5232	X8
X9	1	-0.00281	0.0160	-0.18	0.8618	X9
X15	1	0.004888	0.00159	3.07	0.0042	X15
Veicoli	1	4.731E-6	3.491E-6	1.36	0.1842	Veicoli

La procedura TSCSREG

Variabile dipendente: y2_terr_pc

Descrizione del modello

Metodo di stima	RanOne
Numero di sezioni incrociate	8
Lunghezza della serie storica	5

Statistiche di adattamento

SSE	80.2745	DFE	36
MSE	2.2298	Radice MSE	1.4933
R-quadro	0.4620		

Stime dei parametri

Variabile	DF	Stima	Errore			Descrizione
			standard	Valore t	Pr > t	
Intercept	1	-3.83081	6.3417	-0.60	0.5496	Intercept
inv_pop	1	6933.291	1834.8	3.78	0.0006	
X15	1	0.004479	0.00126	3.56	0.0011	X15
Veicoli	1	2.66E-6	2.05E-6	1.30	0.2027	Veicoli

La procedura TSCSREG

Variabile dipendente: y2_terr_pc

Descrizione del modello

Metodo di stima	RanOne
Numero di sezioni incrociate	8
Lunghezza della serie storica	5

Statistiche di adattamento

SSE	80.0248	DFE	35
MSE	2.2864	Radice MSE	1.5121
R-quadro	0.4710		

Stime dei parametri

Variabile	DF	Errore			Pr > t	Descrizione
		Stima	standard	Valore t		
Intercept	1	4.634159	3.8049	1.22	0.2314	Intercept
inv_pop	1	9128.867	4878.2	1.87	0.0697	
inv_veicoli	1	-5873.03	4266.9	-1.38	0.1774	
X15	1	0.004883	0.00142	3.44	0.0015	X15
inv_pop_veic	1	543467.8	729060	0.75	0.4610	

Modello 4: Spesa totale pro-capite

La procedura TSCSREG						
Variabile dipendente: y8_terr_pc						
Descrizione del modello						
Metodo di stima			RanOne			
Numero di sezioni incrociate			8			
Lunghezza della serie storica			5			
Statistiche di adattamento						
SSE	54275.8816	DFE	36			
MSE	1507.6634	Radice MSE	38.8286			
R-quadro	0.4179					
Stime dei parametri						
Errore						
Variabile	DF	Stima	standard	Valore t	Pr > t	Descrizione
Intercept	1	4.373701	31.7584	0.14	0.8912	Intercept
inv_pop	1	13263.99	9106.9	1.46	0.1539	
X15	1	0.025362	0.00601	4.22	0.0002	X15
Veicoli	1	1.24E-6	0.000010	0.12	0.9057	Veicoli

La procedura TSCSREG

Variabile dipendente: y8_terr_pc

Descrizione del modello

Metodo di stima	RanOne
Numero di sezioni incrociate	8
Lunghezza della serie storica	5

Statistiche di adattamento

SSE	44158.8390	DFE	35
MSE	1261.6811	Radice MSE	35.5202
R-quadro	0.6390		

Stime dei parametri

Variabile	DF	Errore		Valore t	Pr > t	Descrizione
		Stima	standard			
Intercept	1	20.94657	13.7512	1.52	0.1367	Intercept
inv_pop	1	-202614	61686.0	-3.28	0.0023	
inv_veicoli	1	176615.1	50870.9	3.47	0.0014	
X15	1	0.002787	0.00786	0.35	0.7251	X15
inv_pop_veic	1	840695.9	2750183	0.31	0.7617	

Per quanto riguarda la funzione cosiddetta Territorio, come precedentemente riportato nella Sezione C), sono state inizialmente selezionate le seguenti variabili:

- X16 = Spesa totale impegnata per il personale dedicato al servizio
- X17 = n. unità di personale dedicato alla funzione
- X18 = numero disoccupati totali
- X19 = numero addetti totali
- X20 = dummy per esternalizzazione del servizio SI/NO – quasi sempre NO (esclusa)
- X21 = dummy per orientamento e formazione SI/NO – quasi sempre NO (esclusa)
- X22 = numero centri per l'impiego provinciali
- X23 = numero sedi dei centri per l'impiego
- Popolazione = Dimensione della popolazione studentesca provinciale

Sulla base delle effettive informazioni ricevute dalle 9 Province si è ritenuto opportuno escludere alcune di queste variabili (si veda la lista appena sopra riportata). Alcune Statistiche semplici su tali variabili sono riportate nel seguente riquadro:

Statistiche semplici							
Variabile	N	Media	Dev std	Somma	Minimo	Massimo	Etichetta
X16	40	5225718	4957529	209028738	948011	19203336	X16
X17	40	128.82500	80.32016	5153	40.00000	285.00000	X17
X18	33	52020	50701	1716675	6000	131495	X18
X19	26	240628	301569	6256325	1756	1421527	X19
X22	40	6.65000	4.54916	266.00000	1.00000	16.00000	X22
X23	40	7.82500	3.50009	313.00000	4.00000	16.00000	X23
popolazione	40	1361206	1512158	54448255	213369	4110035	popolazione

Coefficienti di correlazione di Pearson							
Prob > r con H0: Rho=0							
Numero di osservazioni							
	X16	X17	X18	X19	X22	X23	popolazione
X16	1.00000	0.89237	0.73368	0.59586	0.82335	0.32842	0.80394
X16		<.0001	<.0001	0.0013	<.0001	0.0385	<.0001
	40	40	33	26	40	40	40
X17	0.89237	1.00000	0.76128	0.29504	0.83694	0.69234	0.88944
X17			<.0001	0.1434	<.0001	<.0001	<.0001
	40	40	33	26	40	40	40
X18	0.73368	0.76128	1.00000	0.17567	0.37912	0.45077	0.55773
X18				0.3907	0.0296	0.0085	0.0007
	33	33	33	26	33	33	33
X19	0.59586	0.29504	0.17567	1.00000	0.50144	-0.42873	0.28226
X19		0.1434	0.3907		0.0091	0.0289	0.1624
	26	26	26	26	26	26	26
X22	0.82335	0.83694	0.37912	0.50144	1.00000	0.52264	0.92810
X22		<.0001	0.0296	0.0091		0.0005	<.0001
	40	40	33	26	40	40	40
X23	0.32842	0.69234	0.45077	-0.42873	0.52264	1.00000	0.67353
X23		<.0001	0.0085	0.0289	0.0005		<.0001
	40	40	33	26	40	40	40
popolazione	0.80394	0.88944	0.55773	0.28226	0.92810	0.67353	1.00000
popolazione		<.0001	0.0007	0.1624	<.0001	<.0001	
	40	40	33	26	40	40	40

Come precedentemente specificato nella sezione D) riguardante l'analisi dei risultati, in questo paragrafo sono riportati tutti i modelli di regressione stimati, tra i quali è stato scelto quello riportato nella Tabella D.12 della sezione D).

Modello 1: Spesa corrente

La procedura TSCSREG						
Variabile dipendente: Y3_lav Y3_lav						
Descrizione del modello						
Metodo di stima			RanOne			
Numero di sezioni incrociate			6			
Lunghezza della serie storica			5			
Statistiche di adattamento						
SSE	9.983539E14	DFE	18			
MSE	5.54641E13	Radice MSE	7447422.663			
R-quadro	0.8369					
Stime dei parametri						
Errore						
Variabile	DF	Stima	standard	Valore t	Pr > t	Descrizione
Intercept	1	-1.337E7	13808567	-0.97	0.3458	Intercept
X16	1	-1.55387	1.6364	-0.95	0.3549	X16
X17	1	183920.9	110589	1.66	0.1136	X17
X18	1	51.20835	67.9165	0.75	0.4606	X18
X19	1	31.65522	10.0201	3.16	0.0054	X19
X22	1	-1007853	2048518	-0.49	0.6287	X22
X23	1	314089.3	1823092	0.17	0.8651	X23
popolazione	1	3.093626	6.2334	0.50	0.6257	popolazione

La procedura TSCSREG						
Variabile dipendente: Y3_lav Y3_lav						
Descrizione del modello						
Metodo di stima			RanOne			
Numero di sezioni incrociate			6			
Lunghezza della serie storica			5			
Statistiche di adattamento						
SSE	1.203444E15	DFE	22			
MSE	5.470199E13	Radice MSE	7396079.486			
R-quadro	0.8034					
Stime dei parametri						
Errore						
Variabile	DF	Stima	standard	Valore t	Pr > t	Descrizione
Intercept	1	-1.962E7	5426300	-3.62	0.0015	Intercept
X17	1	107938.8	37453.9	2.88	0.0087	X17
X19	1	26.80862	8.0186	3.34	0.0029	X19
X23	1	1425747	804954	1.77	0.0904	X23

Il modello risulta molto buono. La spesa dipende dalla spesa per il personale dedicato alla funzione (X17), dal numero totale di addetti (X19) e dal numero delle sedi dei centri per l'impiego (X23). Il principale limite del modello è che esclude le 4 Province di Asti, Bari, Catania e Modena causa mancanza dei dati sulle variabili.

La procedura TSCSREG

Variabile dipendente: Y3_lav Y3_lav

Descrizione del modello

Metodo di stima	RanOne
Numero di sezioni incrociate	6
Lunghezza della serie storica	5

Statistiche di adattamento

SSE	7.35618E14	DFE	22
MSE	3.343718E13	Radice MSE	5782489.245
R-quadro	0.6848		

Stime dei parametri

Errore

Variabile	DF	Stima	standard	Valore t	Pr > t	Descrizione
Intercept	1	-2.124E7	12437895	-1.71	0.1018	Intercept
X16	1	0.164502	0.8005	0.21	0.8391	X16
X19	1	48.75055	7.8236	6.23	<.0001	X19
X23	1	2834419	1262788	2.24	0.0352	X23

Modello 2: Spesa totale (corrente + conto capitale)

La procedura TSCSREG						
Variabile dipendente: Y9_lav Y9_lav						
Descrizione del modello						
Metodo di stima			RanOne			
Numero di sezioni incrociate			6			
Lunghezza della serie storica			5			
Statistiche di adattamento						
SSE	1.025988E15	DFE	18			
MSE	5.699933E13	Radice MSE	7549790.288			
R-quadro	0.8411					
Stime dei parametri						
Errore						
Variabile	DF	Stima	standard	Valore t	Pr > t	Descrizione
Intercept	1	-1.739E7	13998371	-1.24	0.2301	Intercept
X16	1	-1.76512	1.6589	-1.06	0.3014	X16
X17	1	183586.8	112109	1.64	0.1189	X17
X18	1	71.73819	68.8500	1.04	0.3112	X18
X19	1	30.90196	10.1578	3.04	0.0070	X19
X22	1	-353504	2076676	-0.17	0.8667	X22
X23	1	585669.6	1848151	0.32	0.7550	X23
popolazione	1	1.565355	6.3190	0.25	0.8072	popolazione

La procedura TSCSREG

Variabile dipendente: Y9_lav Y9_lav

Descrizione del modello

Metodo di stima	RanOne
Numero di sezioni incrociate	6
Lunghezza della serie storica	5

Statistiche di adattamento

SSE	1.239936E15	DFE	22
MSE	5.636074E13	Radice MSE	7507378.826
R-quadro	0.8080		

Stime dei parametri

Variabile	DF	Errore			Pr > t	Descrizione
		Stima	standard	Valore t		
Intercept	1	-2.131E7	5507957	-3.87	0.0008	Intercept
X17	1	106922.7	38017.5	2.81	0.0101	X17
X19	1	27.25014	8.1392	3.35	0.0029	X19
X23	1	1686177	817068	2.06	0.0510	X23

Il modello è molto buono. Può essere interpretato allo stesso modo del modello 1 e presenta le medesime limitazioni in termini di Province coinvolte nell'analisi.

Modello 3: Spesa corrente pro-capite

La procedura TSCSREG

Variabile dipendente: y3_lav_pc

Descrizione del modello

Metodo di stima	RanOne
Numero di sezioni incrociate	6
Lunghezza della serie storica	5

Statistiche di adattamento

SSE	1130.1142	DFE	18
MSE	62.7841	Radice MSE	7.9236
R-quadro	0.6724		

Stime dei parametri

Errore

Variabile	DF	Stima	standard	Valore t	Pr > t	Descrizione
Intercept	1	11.83741	19.2239	0.62	0.5458	Intercept
X16	1	-2.21E-6	1.723E-6	-1.28	0.2165	X16
X17	1	0.333866	0.1200	2.78	0.0123	X17
X18	1	0.000015	0.000079	0.18	0.8557	X18
X19	1	5.495E-6	0.000012	0.47	0.6411	X19
X22	1	-2.94042	1.3977	-2.10	0.0497	X22
X23	1	-2.05455	1.7693	-1.16	0.2607	X23
inv_pop	1	1953.452	4862.5	0.40	0.6926	

La procedura TSCSREG

Variabile dipendente: y3_lav_pc

Descrizione del modello

Metodo di stima	RanOne
Numero di sezioni incrociate	7
Lunghezza della serie storica	5

Statistiche di adattamento

SSE	1614.5824	DFE	30
MSE	53.8194	Radice MSE	7.3362
R-quadro	0.3677		

Stime dei parametri

Variabile	DF	Stima	Errore		
			standard	Valore t	Pr > t
Intercept	1	5.525204	3.7068	1.49	0.1465
spesa_pc	1	1.835768	0.4610	3.98	0.0004
inv_disoc	1	-47.0753	34.1631	-1.38	0.1784

Modello 4: Spesa totale pro-capite

La procedura TSCSREG						
Variabile dipendente: y9_lav_pc						
Descrizione del modello						
Metodo di stima			RanOne			
Numero di sezioni incrociate			6			
Lunghezza della serie storica			5			
Statistiche di adattamento						
SSE	1047.4477	DFE	18			
MSE	58.1915	Radice MSE	7.6283			
R-quadro	0.7021					
Stime dei parametri						
Errore						
Variabile	DF	Stima	standard	Valore t	Pr > t	Descrizione
Intercept	1	12.00814	18.5074	0.65	0.5246	Intercept
X16	1	-2.57E-6	1.659E-6	-1.55	0.1392	X16
X17	1	0.347254	0.1156	3.00	0.0076	X17
X18	1	0.000033	0.000076	0.44	0.6650	X18
X19	1	4.966E-6	0.000011	0.45	0.6616	X19
X22	1	-2.81888	1.3456	-2.09	0.0506	X22
X23	1	-2.24814	1.7034	-1.32	0.2034	X23
inv_pop	1	2096.256	4681.3	0.45	0.6596	

La procedura TSCSREG

Variabile dipendente: y9_lav_pc

Descrizione del modello

Metodo di stima	RanOne
Numero di sezioni incrociate	7
Lunghezza della serie storica	5

Statistiche di adattamento

SSE	1521.2606	DFE	30
MSE	50.7087	Radice MSE	7.1210
R-quadro	0.2140		

Stime dei parametri

Variabile	DF	Errore		Valore t	Pr > t
		Stima	standard		
Intercept	1	8.019433	4.8475	1.65	0.1085
spesa_pc	1	1.486047	0.5713	2.60	0.0143
inv_disoc	1	-51.5514	44.3114	-1.16	0.2538

Infine, in questa ultima sezione dell'Appendice 1 sono riportate le stime dei modelli di regressione trans-logaritmici (funzioni Cobb-Douglas) per le tre funzioni fondamentali.

Qui di seguito tre modelli stimati per la funzione Istruzione.

Modello 5 - logaritmo spesa corrente

La procedura TSCSREG					
Variabile dipendente: log_Y1_log(Y1)					
Descrizione del modello					
Metodo di stima		RanOne			
Numero di sezioni incrociate		9			
Lunghezza della serie storica		5			
Statistiche di adattamento					
SSE	0.1392	DFE	42		
MSE	0.0033	Radice MSE	0.0576		
R-quadro	0.5767				
Stime dei parametri					
			Errore		
Variabile	DF	Stima	standard	Valore t	Pr > t
Intercept	1	3.457062	0.5701	6.06	<.0001
log_x1	1	0.29872	0.0548	5.45	<.0001
log_x5	1	0.059958	0.0152	3.95	0.0003

Modello 6.1 logaritmo spesa corrente pro-capite

La procedura TSCSREG					
Variabile dipendente: log_istr_pc					
Descrizione del modello					
Metodo di stima		RanOne			
Numero di sezioni incrociate		9			
Lunghezza della serie storica		5			
Statistiche di adattamento					
SSE	0.7612	DFE	42		
MSE	0.0181	Radice MSE	0.1346		
R-quadro	0.2706				
Stime dei parametri					
			Errore		
Variabile	DF	Stima	standard	Valore t	Pr > t
Intercept	1	1.371426	0.5647	2.43	0.0195
inv_pop	1	190.7016	71.4001	2.67	0.0107
log_x5	1	0.126282	0.0350	3.61	0.0008

Modello 6.2 logaritmo spesa corrente pro-capite

La procedura TSCSREG					
Variabile dipendente: log_istr_pc					
Descrizione del modello					
Metodo di stima		RanOne			
Numero di sezioni incrociate		9			
Lunghezza della serie storica		5			
Statistiche di adattamento					
SSE	0.7673	DFE	42		
MSE	0.0183	Radice MSE	0.1352		
R-quadro	0.2378				
Stime dei parametri					
			Errore		
Variabile	DF	Stima	standard	Valore t	Pr > t
Intercept	1	4.005981	1.0786	3.71	0.0006
log_x1	1	-0.2121	0.1047	-2.03	0.0492
log_x5	1	0.120845	0.0352	3.44	0.0013

Qui di seguito i modelli stimati per la funzione Territorio.

Modello 5 logaritmo spesa corrente

La procedura TSCSREG						
Variabile dipendente: log_Y2_ log(Y2)						
Descrizione del modello						
Metodo di stima			RanOne			
Numero di sezioni incrociate			8			
Lunghezza della serie storica			5			
Statistiche di adattamento						
SSE	0.0750	DFE	36			
MSE	0.0021	Radice MSE	0.0456			
R-quadro	0.6928					
Stime dei parametri						
Errore						
Variabile	DF	Stima	standard	Valore t	Pr > t	Descrizione
Intercept	1	2.447366	0.5788	4.23	0.0002	Intercept
log_x8	1	0.128168	0.0612	2.09	0.0435	
X15	1	0.000061	0.000025	2.42	0.0208	X15
log_veic	1	0.194513	0.0524	3.71	0.0007	

* La variabile Km2 area montuosa non è in forma logaritmica in quanto alcune Province hanno riportato valori pari a zero.

Modello 6 logaritmo spesa corrente pro-capite

La procedura TSCSREG						
Variabile dipendente: log_terr_pc						
Descrizione del modello						
Metodo di stima			RanOne			
Numero di sezioni incrociate			8			
Lunghezza della serie storica			5			
Statistiche di adattamento						
SSE	7.3882	DFE	36			
MSE	0.2052	Radice MSE	0.4530			
R-quadro	0.3552					
Stime dei parametri						
Errore						
Variabile	DF	Stima	standard	Valore t	Pr > t	Descrizione
Intercept	1	5.758758	2.4487	2.35	0.0243	Intercept
log_x8	1	0.37861	0.3032	1.25	0.2198	
X15	1	0.000166	0.000100	1.65	0.1070	X15
log_veic	1	-0.59228	0.2415	-2.45	0.0192	

* La variabile Km2 area montuosa non è in forma logaritmica in quanto alcune Province hanno riportato valori pari a zero.

Infine, i modelli stimati per la funzione Lavoro (Sviluppo Economico).

Modello 5 logaritmo spesa corrente

La procedura TSCSREG					
Variabile dipendente: log_Y3_ log(Y3)					
Descrizione del modello					
Metodo di stima			RanOne		
Numero di sezioni incrociate			6		
Lunghezza della serie storica			5		
Statistiche di adattamento					
SSE	0.7161	DFE	22		
MSE	0.0325	Radice MSE	0.1804		
R-quadro	0.2400				
Stime dei parametri					
Variabile	DF	Stima	Errore		
			standard	Valore t	Pr > t
Intercept	1	1.504547	2.8090	0.54	0.5976
log_x17	1	0.745927	0.3695	2.02	0.0559
log_x19	1	0.139213	0.1434	0.97	0.3421
log_x23	1	0.139878	0.8022	0.17	0.8632

* Mancano dati di Asti e Modena per il numero di addetti totali

Considerazioni: modello non molto buono.

Modello 6 logaritmo spesa corrente pro-capite

La procedura TSCSREG					
Variabile dipendente: log_lav_pc					
Descrizione del modello					
Metodo di stima		RanOne			
Numero di sezioni incrociate		6			
Lunghezza della serie storica		5			
Statistiche di adattamento					
SSE	4.3042	DFE	22		
MSE	0.1956	Radice MSE	0.4423		
R-quadro	0.1021				
Stime dei parametri					
		Errore			
Variabile	DF	Stima	standard	Valore t	Pr > t
Intercept	1	-3.472	5.8636	-0.59	0.5598
log_x17	1	0.760554	0.8109	0.94	0.3585
log_x19	1	0.22638	0.3097	0.73	0.4724
log_x23	1	-0.22266	1.8946	-0.12	0.9075

Appendice 2. Teoria statistico-econometrica

A. Il Modello di regressione per dati di panel

A.1 Introduzione

Storicamente l'analisi econometrica ha proceduto in due distinte direzioni: lo studio di modelli macroeconomici, sulla base di serie temporali di dati aggregati da una parte, e la modellizzazione di fenomeni prevalentemente microeconomici, basandosi su indagini di tipo *cross-section*, dall'altra.

Successivamente sono stati proposti contributi volti a fondere i due approcci ed in particolare con lo scopo di individuare le differenze tra le stime ottenute da analisi di *tipo cross section* e *time series* sugli stessi dati.

Modelli microeconomici di tipo dinamico necessitano inevitabilmente di informazioni longitudinali sulle unità statistiche oggetto di studio. In generale si individuano dati di tipo *pooled* o combinati, quando l'aspetto *cross section* viene appunto combinato con quello *time series*; in particolare quando si ottengono informazioni sulle stesse unità statistiche $i: 1, 2, \dots, N$, per un certo numero di istanti temporali $t: 1, 2, \dots, T$ vengono definiti i cosiddetti dati di panel. La presentazione dei dati panel seguita nel presente lavoro si basa sull'eccellente contributo di Baltagi (1995) e Hsiao (1985, 1986), che sintetizzano i vantaggi e le limitazioni provenienti dall'utilizzo dei dati panel nel seguente modo:

A) VANTAGGI:

- 1) controllo della eterogeneità tra gli individui;
- 2) i dati panel sono più informativi, forniscono maggiore variabilità, minore collinearità tra le variabili, un numero più alto di gradi di libertà e maggiore efficienza delle stime;
- 3) possibilità di controllare le dinamiche degli aggiustamenti;
- 4) permettono di identificare e misurare effetti non osservabili da semplici *cross section* o *time series*;
- 5) distorsioni delle stime dovute ad aggregazioni di dati su individui o imprese sono eliminati;

B) LIMITAZIONI:

- 1) difficoltà nel disegno di campionamento e nella raccolta dei dati;
- 2) distorsione degli errori di misura;
- 3) problemi di selettività, non risposte e attrito;
- 4) dimensione limitata delle serie storiche.

Un modello di regressione che utilizza dati di tipo panel differisce da una tradizionale regressione per la duplice dimensione caratterizzata dagli individui e gli istanti temporali:

$$y_{it} = \alpha + X'_{it} \beta + u_{it} \quad i:1,2,\dots,N \quad t: 1,2,\dots, T \quad (\text{A.1})$$

dove i denota le unità statistiche individuali, quali nuclei familiari, imprese, stati, etc..., mentre t denota l'istante temporale.

In una analisi panel il tradizionale errore può essere scomposto in:

$$u_{it} = \mu_i + \lambda_t + v_{it} \quad (\text{A.2})$$

dove μ_i rappresenta un effetto specifico individuale, λ_t un effetto specifico temporale e v_{it} denota il tradizionale disturbo stocastico.

In letteratura i modelli vengono classificati essenzialmente per tre aspetti:

- 1) La assenza o la presenza degli effetti specifici temporali, che permettono la dicotomizzazione tra modelli di regressione *one-way error component* (i primi) e *two-way error component*.
- 2) La scelta tra effetti individuali e temporali fissi oppure casuali.
- 3) La presenza o meno di variabili endogene ritardate nell'insieme dei regressori del modello, che ne determina l'aspetto dinamico o statico.

A.2 Il modello a componente di errore ad una via

Nel modello che considera solamente gli effetti individuali la (A.1) si riduce a:

$$y_{it} = \alpha + X'_{it} \beta + \mu_i + v_{it} \quad i:1,2,\dots,N \quad t: 1,2,\dots,T \quad (\text{A.3})$$

che può essere compattato in:

$$y = \alpha i_{NT} + X\beta + Z_{\mu}\mu + v = Z\delta + Z_{\mu}\mu + v \quad (\text{A.4})$$

dove y è un vettore $NT \times 1$, X è una matrice $NT \times K$,

$$Z = [i_{NT} \ X] \quad (\text{A.5})$$

$$\delta' = (\alpha', \beta') \quad (\text{A.6})$$

i_{NT} è un vettore composto da NT elementi unitari,

$$Z_{\mu} = I_N \otimes i_T \quad (\text{A.7})$$

I_N è una matrice identità di dimensione N , i_T è un vettore di T elementi unitari, ed infine \otimes denota l'usuale prodotto di Kronecher.

La matrice Z_{μ} è formata esclusivamente da elementi nulli ed unitari, che permettono l'inserimento di variabili *dummy* rappresentanti gli effetti individuali μ_i .

Tale matrice ha le seguenti proprietà:

$$Z_{\mu} Z_{\mu}' = I_N \otimes J_T \quad (\text{A.8})$$

$$P = Z_{\mu} (Z_{\mu}' Z_{\mu})^{-1} Z_{\mu}' \quad (\text{A.9})$$

dove P è la matrice di proiezione su Z_{μ} , ovvero che calcola una media delle osservazioni nel corso del tempo, e dalla quale si ricava la matrice Q ottenuta dalle deviazioni dalle medie individuali: $Q = I_{NT} - P$, dove P e Q sono matrici simmetriche ed idempotenti che godono di particolari proprietà note (Graybill, 1961).

A.2.1 Il modello ad effetti fissi

In questo modello si ipotizza che μ_i siano parametri fissi da stimare,

mentre v_{it} sono solamente disturbi casuali indipendenti ed identicamente distribuiti $\text{IID}(0, \sigma_v^2)$.

Dalla (A.4) è possibile ottenere delle stime per i parametri a , b e m attraverso il tradizionale metodo dei minimi quadrati ordinali (OLS).

Dal momento che la matrice Z ha dimensioni $NT \times (K+1)$ e ha dimensioni $NT \times N$, se N è molto grande, la (A.4) include un numero troppo alto di variabili *dummy* e la matrice da invertire nel procedimento OLS ha dimensione $N+K$; si ha così una perdita in termini di gradi di libertà e di efficienza delle stime.

Viene quindi utilizzata la trasformazione *least squares dummy variables* (LSDV), premoltiplicando l'equazione (A.4) per la matrice Q :

$$Qy = Q\alpha i_{NT} + QX\beta + QZ_{\mu}\mu + Qv = QX\beta + Qv \quad (\text{A.10})$$

in quanto $QZ_{\mu} = Qi_{NT} = 0$, perché la matrice Q elimina gli effetti individuali dalla regressione. Lo stimatore che si ottiene applicando gli OLS alla (A.10) è analogo, per il modello con soli effetti individuali, ad uno stimatore *Within*:

$$\tilde{\beta} = (X'QX)^{-1}X'Qy \quad (\text{A.11})$$

$$\text{var}(\tilde{\beta}) = \sigma_v^2(X'QX)^{-1} \quad (\text{A.12})$$

e sotto le usuali ipotesi sugli errori, risulta essere il migliore tra gli stimatori lineari e corretti (BLUE).

A.2.2 Il modello ad effetti casuali

Il modello ad effetti fissi appena introdotto può portare ad una grave perdita in termini di gradi di libertà, per la presenza di un alto numero di parametri da stimare; se viene ipotizzato che anche gli effetti μ_i siano casuali come la componente erratica v_{it} , tale problema è superato.

In questo caso $\mu_i \approx \text{IID}(0, \sigma_{\mu}^2)$, $v_{it} \approx \text{IID}(0, \sigma_v^2)$, inoltre gli errori sono indipendenti tra loro e sono indipendenti dai regressori X_{it} .

Il modello ad effetti variabili casuali è normalmente utilizzato quando siamo in presenza di un grande numero N di individui, in particolare per studi panel su nuclei familiari estratti da una popolazione vasta.

Dalla relazione (A.4) è possibile ricavare la matrice di varianza-covarianza della componente stocastica complessiva u :

$$E(uu') = \Omega = Z_{\mu}E(\mu\mu')Z'_{\mu} + E(vv') = \sigma_{\mu}^2(I_N \otimes J_T) + \sigma_v^2(I_N \otimes I_T) \quad (\text{A.13})$$

Da questa è possibile ricavare la varianza omoschedastica di u_{it} :

$$\text{var}(u_{it}) = \sigma_{\mu}^2 + \sigma_v^2 \quad (\text{A.14})$$

ed una matrice di covarianza diagonale a blocchi equicorrelati, che evidenzia una correlazione seriale solamente tra i disturbi degli stessi individui:

$$\text{var}(u_{it}, u_{js}) = \begin{cases} \sigma_{\mu}^2 + \sigma_v^2 & i = j, t = s \\ \sigma_{\mu}^2 & i = j, t \neq s \\ 0 & \text{altrimenti} \end{cases} \quad (\text{A.15})$$

Dalla matrice di varianza-covarianza Ω è possibile quindi calcolare i coefficienti di correlazione:

$$\rho = \text{correl}(u_{it}, u_{js}) = \begin{cases} 1 & i = j, t = s \\ \frac{\sigma_{\mu}^2}{\sigma_{\mu}^2 + \sigma_v^2} & i = j, t \neq s \\ 0 & \text{altrimenti} \end{cases} \quad (\text{A.16})$$

Lo stimatore adatto al modello con componenti casuali è quello ottenuto con il metodo dei minimi quadrati generalizzati (GLS):

$$\hat{\beta}_{\text{GLS}} = (X'\Omega^{-1}X)^{-1}X'\Omega^{-1}y \quad (\text{A.17})$$

La matrice Ω di dimensioni $(NT \times NT)$ risulta, però, di non facile inversione, anche quando siamo di fronte ad un campione con numerosità N contenuta; Wansbeek e Kapteyn (1982, 1983) propongono

un piccolo trucco per superare il problema del calcolo di Ω^{-1} e di $\Omega^{-1/2}$: viene rimpiazzato J_T da $T\bar{J}_T$ e I_T da $E_T + \bar{J}_T$,

dove E_T è definito come differenza $(I_T - \bar{J}_T)$.

Con queste sostituzioni è possibile riscrivere la matrice:

$$\Omega = T\sigma_\mu^2(I_N \otimes \bar{J}_T) + \sigma_v^2(I_N \otimes E_T) + \sigma_v^2(I_N \otimes \bar{J}_T) \quad (\text{A.18})$$

dalla quale mettendo in evidenza si ottiene:

$$\Omega = (T\sigma_\mu^2 + \sigma_v^2)(I_N \otimes \bar{J}_T) + \sigma_v^2(I_N \otimes E_T) = \sigma_1^2 P + \sigma_v^2 Q \quad (\text{A.19})$$

che risulta essere la scomposizione spettrale di Ω , dove σ_1^2 è la prima radice caratteristica di molteplicità N e σ_v^2 è la seconda radice caratteristica di molteplicità $N(T-1)$.

Dalle proprietà di P e Q viste in precedenza si ottiene:

$$\Omega^{-1} = \frac{1}{\sigma_1^2} P + \frac{1}{\sigma_v^2} Q \quad (\text{A.20})$$

$$\Omega^{-1/2} = \frac{1}{\sigma_1} P + \frac{1}{\sigma_v} Q \quad (\text{A.21})$$

Il miglior stimatore quadratico non distorto (BQU) delle componenti che costituiscono la varianza, scaturiscono direttamente dalla scomposizione spettrale:

$$\hat{\sigma}_1^2 = \frac{\mathbf{u}' P \mathbf{u}}{\text{tr}(P)} = T \sum_{i=1}^N \bar{u}_i^2 / N \quad (\text{A.22})$$

$$\hat{\sigma}_v^2 = \frac{\mathbf{u}' Q \mathbf{u}}{\text{tr}(Q)} = \frac{\sum_{i=1}^N \sum_{t=1}^T (u_{it} - \bar{u}_i)^2}{N(T-1)} \quad (\text{A.23})$$

A.3 Il modello a componenti di errore a due vie

In questo modello vengono presi in considerazione sia gli effetti individuali che quelli temporali, cosicché la (A.1) risulta essere:

$$y_{it} = \alpha + X'_{it} \beta + \mu_i + \lambda_t + v_{it} \quad i:1,2,\dots,N \quad t: 1,2,\dots,T \quad (\text{A.24})$$

che può essere compattato in:

$$y = \alpha i_{NT} + X\beta + Z_\mu \mu + Z_\lambda \lambda + v = Z\delta + Z_\mu \mu + v \quad (\text{A.25})$$

dove $Z_\lambda = i_N \otimes I_T$ è la matrice di variabili *dummy* temporali che possono essere incluse tra i regressori, se si considerano i λ_t parametri fissi da stimare.

A.3.1 Il modello ad effetti fissi

Quando μ_i e λ_t sono assunti come parametri fissi da stimare, il modello presenta troppe variabili *dummy* $(N-1)+(T-1)$, con conseguente enorme perdita in termini di gradi di libertà.

Piuttosto che andare ad invertire una grande matrice di dimensione $(N+T+K-1)$, è possibile ottenere le stime degli effetti fissi individuali e temporali, utilizzando la trasformazione *within* proposta da Wallace e Hussan (1969):

$$Q = E_N \otimes E_T = I_N \otimes I_T - I_N \otimes \bar{J}_T - \bar{J}_N \otimes I_T + \bar{J}_N \otimes \bar{J}_T \quad (\text{A.26})$$

il cui corrispondente stimatore risulta essere:

$$\tilde{\beta}_w = (X'QX)^{-1} X'Qy \quad (\text{A.27})$$

analogamente al modello con componente d'errore ad una via.

A.3.2 Il modello ad effetti casuali

Il modello si complica quando ipotizziamo che le componenti individuali e temporali siano casuali, ovvero quando $\mu_i \approx \text{IID}(0, \sigma_\mu^2)$, $\lambda_t \approx \text{IID}(0, \sigma_\lambda^2)$, $v_{it} \approx \text{IID}(0, \sigma_v^2)$ e tra di loro indipendenti.

In questo caso si ha un grosso guadagno in termini di gradi di libertà, ma la matrice di varianza-covarianza risulta essere:

$$\begin{aligned}\Omega &= E(uu') = Z_\mu E(\mu\mu')Z_\mu' + Z_\lambda E(\lambda\lambda')Z_\lambda' + \sigma_v^2 I_{NT} \\ \Omega &= \sigma_\mu^2 (I_N \otimes J_T) + \sigma_\lambda^2 (J_N \otimes I_T) + \sigma_v^2 (I_N \otimes I_T)\end{aligned}\quad (\text{A.28})$$

I disturbi u_{it} sono omoschedastici con varianza pari a:

$$\text{var}(u_{it}) = \sigma_\mu^2 + \sigma_\lambda^2 + \sigma_v^2 \quad (\text{A.29})$$

ed una matrice di covarianza:

$$\text{cov}(u_{it}, u_{js}) = \begin{cases} \sigma_\mu^2 & i = j, t \neq s \\ \sigma_\lambda^2 & i \neq j, t = s \\ 0 & \text{altrimenti} \end{cases} \quad (\text{A.30})$$

Dalla matrice di varianza covarianza Ω è possibile quindi calcolare i coefficienti di correlazione:

$$\rho = \text{correl}(u_{it}, u_{js}) = \begin{cases} 1 & i = j, t = s \\ \frac{\sigma_\mu^2}{\sigma_\mu^2 + \sigma_\lambda^2 + \sigma_v^2} & i = j, t \neq s \\ \frac{\sigma_\lambda^2}{\sigma_\mu^2 + \sigma_\lambda^2 + \sigma_v^2} & i \neq j, t = s \\ 0 & \text{altrimenti} \end{cases} \quad (\text{A.31})$$

Analogamente al modello a componente di errore ad una via si procede alla scomposizione spettrale di Ω :

$$\Omega = \sum_{i=1}^4 \lambda_i Q_i \quad (\text{A.32})$$

dove $\lambda_1 = \sigma_v^2$, $\lambda_2 = T\sigma_\lambda^2 + \sigma_v^2$, $\lambda_3 = N\sigma_\lambda^2 + \sigma_v^2$, $\lambda_4 = T\sigma_\mu^2 + N\sigma_\lambda^2 + \sigma_v^2$

e dove $Q_1 = E_N \otimes E_T$, $Q_2 = E_N \otimes \bar{J}_T$, $Q_3 = \bar{J}_N \otimes E_T$, $Q_4 = \bar{J}_N \otimes \bar{J}_T$

Con tale trasformazione è possibile, in generale, ottenere una qualsiasi potenza di Ω :

$$\Omega^r = \sum_{i=1}^4 \lambda_i^r Q_i, r \in \mathfrak{S} \quad (\text{A.33})$$

I migliori stimatori quadratici non corretti dei parametri sono:

$$\hat{\lambda}_i = \frac{u' Q_i u}{\text{tr}(Q_i)}, \quad i:1,2,3 \quad (\text{A.34})$$

dai quali si ricavano le stime $\hat{\sigma}_v^2$, $\hat{\sigma}_\lambda^2$, $\hat{\sigma}_\mu^2$.

Conclusioni

La metodologia applicata nello studio è stata impostata su alcuni capisaldi che è utile richiamare:

- L'individuazione di tre funzioni fondamentali, istruzione, territorio e sviluppo economico (mercato del lavoro) che siano rappresentative della specificità dell'azione pubblica svolta dalle Province, meno rilevante sui servizi alla persona, più orientata al governo di area in riferimento allo sviluppo del territorio, in tutte le sue principali componenti e complessità, con funzioni di raccordo e governance pubblica nel sistema delle amministrazioni;
- Il beneficio derivante dalla possibilità di interscambio e dialogo con gli enti scelti nel campione, ragionato e utilizzato. Tale importante dialogo è avvenuto con i responsabili dei servizi economico – finanziari, ma non solo, e rappresenta un valore aggiunto irrinunciabile se si vuole attuare un processo studiato, partecipato e condiviso dal "territorio";
- La maggiore semplicità della scelta metodologica nella considerazione che l'aspetto economico appare relativamente meno significativo in quanto poco rilevante è l'attività produttiva di servizi da misurarsi mediante la grandezza del costo. Per questo motivo l'adozione di un metodo statistico di regressione appare meno complesso e più adatto a misurare il fabbisogno standard delle Province;
- La base di riferimento rappresentata dai dati relativi all'impegno di spesa a consuntivo degli enti, nelle tre funzioni scelte e per un periodo quinquennale 2005 - 2009, estratti dai certificati del conto consuntivo redatti dalle Province. Il riferimento ad una base a carattere pluriennale oltre ad essere giustificato da ragioni tecnico

- statistiche ha consentito di stabilizzare maggiormente i dati rilevati per le funzioni individuate;
- L'armonizzazione dei dati da parte dei responsabili finanziari degli enti in modo da garantire una migliore qualità degli stessi rispondendo alle effettive esigenze di allocazione delle risorse nelle funzioni per scelte politico – gestionali e superando l'oscuramento della rappresentatività dell'azione pubblica nelle funzioni che può essere determinato da asimmetrie puramente contabili. E' il caso ad esempio della funzione prima del bilancio di spesa, relativa all'amministrazione generale;
- Le variabili prese in considerazione per studiare l'andamento delle risorse allocate nelle funzioni che sono state anch'esse condivise e verificate con i responsabili dei servizi degli enti avvicinandosi in questo modo al processo metodologico degli studi di settore che ha caratterizzato i contenuti dello schema di decreto legislativo approvato dal Governo;
- Le variabili prese in considerazione in quanto rinvenibili da fonti ufficiali, certificabili ed omogenee;
- Il processo di stima che ha progressivamente eliminato le variabili anomale per concentrare l'attenzione su quelle che registravano una rilevante e significativa correlazione con l'andamento delle risorse allocate nelle funzioni studiate.

Lo schema di decreto legislativo approvato dal Governo nello scorso mese di luglio, al primo articolo, prevede espressamente che il quadro normativo è diretto a disciplinare la determinazione del fabbisogno *standard* per Comuni e Province, al fine di assicurare un graduale e definitivo superamento nei loro riguardi del criterio della spesa storica. Nel definire poi la metodologia dispone che il fabbisogno *standard*, per ciascuna funzione fondamentale e i relativi servizi, tenuto conto delle specificità dei comparti dei Comuni e delle Province, è determinato attraverso:

- a) l'individuazione dei modelli organizzativi in relazione alla funzione fondamentale e ai relativi servizi;
- b) l'analisi dei costi finalizzata alla individuazione di quelli più significativi e alla determinazione degli intervalli di normalità;
- c) l'individuazione di un modello di stima dei fabbisogni standard.

Lo studio che si presenta non vuole rappresentare in alcun modo l'indicazione per una scelta tecnico – metodologica piuttosto che per un'altra: tale approccio sarebbe miope e riduttivo rispetto alla complessità della materia della determinazione dei fabbisogni standard per le Province. Si condivide in questo senso quanto affermato nella relazione sul federalismo fiscale presentata dal Governo alle Camere il 30 giugno scorso in osservanza dell'art. 2, comma sei, della legge 5 maggio 2009, n. 42:

“Queste esperienze negative (con riferimento ai tentativi non riusciti operati nel passato – ndr) dimostrano la necessità di cambiare metodo, perché la elaborazione di standard o di formule di attribuzione dei finanziamenti, per quanto valida e astrattamente condivisibile in linea di principio, alla prova dei fatti si è sempre dimostrata inadeguata per definire la varietà delle situazioni e per attivare processi di razionalizzazione della spesa. In sintesi: sarebbe stato relativamente facile stabilire un formula e indicare già oggi una cifra dei risparmi, come si è fatto in passato. Si poteva dire già subito che il costo specifico per una funzione – ad esempio l'anagrafe – è “x” o “y”.....omissis.... Le formule calate dall'alto, per quanto evolute, danno subito una cifra ipotetica, ma per questo non sempre una cifra davvero realistica e perciò utilizzabile. Quanto questo sia funzionale per l'efficienza lo dimostrano appunto i fallimenti del passato. Non è quindi una cifra, ma piuttosto un metodo, la formula necessaria per la determinazione dei fabbisogni standard. Un nuovo metodo che permette di arrivare alle cifre, ma attraverso un processo specifico, altamente innovativo per il settore degli enti locali, cui sarà applicato, nelle forme che saranno concertate.”

In questo processo graduale e partecipato l'approfondimento operato dallo studio intende fornire un contributo di lettura, interpretazione e analisi dei dati disponibili nelle Province per rappresentare le risorse allocate nelle funzioni fondamentali esercitate.

I risultati raggiunti sono espressivi della complessità dell'argomento ed evidenziano sia la rilevante variabilità dei criteri di allocazione e dell'ammontare delle risorse impiegate dagli enti nelle specifiche funzioni, sia le diversità territoriali, sia le specificità dei vari modelli regionali di riferimento. I risultati raggiunti sono peraltro interessanti per le correlazioni che si sono manifestate tra certe variabili e gli andamenti delle scelte di spesa e confortano nel richiedere un approccio integrato tra l'analisi dei dati contabili, opportunamente armonizzati

e normalizzati, e le variabili fisiche e quantitative diverse che influenzano i fabbisogni.

Fondamentale sarà poi essere in grado di stabilire quale spesa non può essere correlata ad un fabbisogno standard ma dipende da differenziali che si possono spiegare con inefficienze nell'allocazione e nell'impiego delle risorse.

Le differenze compaiono nei modelli rilevati e hanno bisogno di un'attenta disamina.

Il lavoro della costruzione dei fabbisogni standard è iniziato e lo studio che si presenta costituisce un momento di approfondimento per ulteriori e migliori avanzamenti in tale processo.

BIBLIOGRAFIA:

- BASSANINI F. (2010), "Una riforma difficile (ma necessaria): il federalismo fiscale alla prova della sua attuazione", *Astrid Rassegna*, 119, 14, http://www.astrid-online.it/rassegna/27-07-2010/Bassanini_FedFisc-Una-riforma-difficile.pdf
- BASSANINI F., G. MACCIOTTA (2009), "I principi della delega per l'attuazione del federalismo fiscale. Commento all'art. 2 della legge n. 42 del 2009", *Astrid Rassegna*, 99, 16, <http://www.astrid-online.it/rassegna/Rassegna-28/18-09-2009/BASSANINI-e-MACCIOTTA-Fed-fisc-ANCI-Articolo-2.pdf>
- BROSIO G., MAGGI M., PIPERNO S., "Governo e Finanza Locale – Un'introduzione alla teoria e alle istituzioni del federalismo fiscale – Giappichelli Editore – Torino – 2003.
- BUGLIONE E., (2010), "La nuova autonomia finanziaria delle regioni e degli enti locali", *federalismi.it* n. 10/2010
- COTTERLI L., P. LIBERATI (2009), "Federalismo differenziato e regioni a statuto speciale", in M. C. Guerra, A. Zanardi (a cura di), *La finanza pubblica italiana. Rapporto 2009*, Bologna, Il Mulino, 243-276.
- DELFINO F., (2010), "La legge di contabilità e finanza pubblica (legge 31 dicembre 2009, n. 196): aspetti riguardanti il coordinamento della finanza pubblica e l'armonizzazione dei sistemi contabili" in *Azienditalia* – n. 4/2010 – IPSOA Milano.
- DELFINO F., (2009), "Il federalismo fiscale: il coordinamento della finanza pubblica degli enti territoriali e l'armonizzazione dei sistemi contabili" in *Sardegna Autonomie – Rivista della Regione Sardegna* – Dicembre 2009.
- GUERRA M.C., (2008), "Federalismo fiscale: quale finanziamento per quali funzioni", *La rivista delle politiche sociali*, 3, 187-207.
- MURARO G., (2008), "Alla ricerca del costo standard", *Lavoce.info*, 14 ottobre 2008, <http://www.lavoce.info/articoli/pagina1000674.html>
- MUSSARI R., PARLATO S. (2009), "Perequazione locale e fabbisogno standard (Commento agli artt. 13 e 21)", in Nicotra V., Pizzetti F., Scozzese S. (a cura di), *Il federalismo fiscale*, Donzelli Editore, Roma, pp. 193 – 211.
- PAMMOLLI F., SALERNO N., (2010), "I numeri del federalismo. *Benchmark e standard per la sanità*", working paper 2/2010, CERM,

http://www.cermlab.it/documents/argomenti/WP_2_2010_REV_FINAL.pdf

- PISAURO G., (2009a), "Federalismo fiscale, questione settentrionale e questione meridionale", *Italianieuropei*, 1, 73-82
- PISAURO G., (2009b), "I rapporti finanziari tra Stato e regioni. Commento agli articoli 7, 8, 9, 10 e 20 della legge 42/2009", *Astrid Rassegna*, 99, 16, http://www.astrid-online.it/rassegna/Rassegna-28/18-09-2009/Pisauro_Rapporti-finanziari-Stato-2.pdf
- POGGI A. (2010), "L'Accordo Stato-Regioni in materia di istruzione e le prospettive del federalismo fiscale per la scuola", FGA Working paper n. 33 – Programma Education, Torino, Fondazione Giovanni Agnelli
- RIZZI D., ZANETTE M., (2007), Decisioni di spesa e spesa standard dei comuni: un approccio di lavoro, Note di lavoro, Dipartimento di Scienze Economiche, Università Ca' Foscari, Venezia, N. 08/NL/2007.
- SERVIZI STUDI DELLA CAMERA DEI DEPUTATI E DEL SENATO DELLA REPUBBLICA (2008), "Aspetti di rilievo costituzionale del federalismo fiscale", ottobre 2008.
- SERVIZI STUDI DELLA CAMERA DEI DEPUTATI E DEL SENATO DELLA REPUBBLICA (2009), "Delega al Governo in materia di federalismo fiscale, in attuazione dell'art. 119 della Costituzione. Legge 5 maggio 2009, n. 42", maggio 2009.
- IFEL, (2010), Economia e finanza locale, Ed. Donzelli.
- ISAE (2009), "Finanza pubblica e istituzioni", Rapporto ISAE, giugno 2009, Roma.
- OSSERVATORIO PER LA FINANZA E LA CONTABILITÀ DEGLI ENTI LOCALI, (2002), Revisione del sistema dei trasferimenti erariali agli Enti Locali, scaricabile al seguente indirizzo – accesso effettuato il 28 giugno 2010: <http://osservatorio.interno.it/studi/IIrelazionefinalistesirasf2002.pdf>
- Relazione del Governo alle Camere in Ottemperanza alla Disposizione dell'Art. 2, comma 6 della legge 5 maggio 2009 n. 42, 30 giugno 2010.

Finito di stampare
nel mese di Ottobre 2010
presso la Edigraf Editoriale Grafica
Via Goffredo Mameli, 28
00153 Roma