



UNIVERSITÀ DEGLI STUDI
DI PERUGIA

ISSN 2385-2275

Working papers of the Department of Economics University of Perugia (IT)

**Esiste un'alternativa all'attuale
modello dei costi standard nel
settore pubblico?**

**Alcune riflessioni in ottica
aziendalistica**

Luca Elisei

Fabio Santini

Working paper No. 21

December 2015

Esiste un'alternativa all'attuale modello dei costi standard nel settore pubblico?

Alcune riflessioni in ottica aziendalistica.*

Fabio Santini[†]
Luca Elisei[‡]

14/12/2015

Sommario

La legge delega 42 del 2009 ha introdotto nell'ordinamento italiano i costi ed i fabbisogni standard inquadrandoli come strumenti utili ad incentivare l'efficienza amministrativa degli Enti locali e l'equità tra territori connotato da capacità fiscali diverse. Tali strumenti, che avrebbero dovuto indirizzare la ripartizione del fondo di perequazione non sono mai del tutto decollati ed il vecchio criterio della spesa storica continua ad essere preponderante. Il presente lavoro muove numerose critiche al modello di perequazione tracciato dalla legge delega offrendo riflessioni sull'opportunità di utilizzare un approccio diverso, maggiormente orientato a cogliere il processo di aziendalizzazione della pubblica amministrazione ed a rispettare le specificità territoriali che connotano il nostro Paese.

Keywords: costi standard, fabbisogni standard, federalismo fiscale, modello econometrico

JEL Classification: H770 M100

*nonostante il lavoro sia frutto dell'opera congiunta dei due autori, è possibile individuare un contributo prevalente del prof. Santini nei paragrafi 2 e 3 e del dott. Elisei nel paragrafo 1

[†]Associate Professor of Management Accounting, Department of Economics, University of Perugia, fabio.santini@unipg.it

[‡]Ph.D. Student in Management Accounting, Department of Economics, University of Perugia, luca.elisei@aol.com

1 Introduzione

La metodologia del costo standard, quale strumento di controllo di gestione, è entrato formalmente da tempo nell'ordinamento italiano per perseguire l'obiettivo di un'equa distribuzione delle risorse finanziarie e per ricondurre ad un più efficiente utilizzo delle stesse nell'ambito dei servizi pubblici (Tardiola, 2009). Nella normativa italiana sulla finanza locale, i fabbisogni standard sono richiamati in tre diversi ambiti: nel sistema perequativo di distribuzione delle risorse pubbliche; nella determinazione degli obiettivi di politica e sviluppo industriale; nel riparto dei tagli sulle risorse comunali (spending review).

La legge del 5 maggio 2009, n. 42 "delega al governo in materia di federalismo fiscale, in attuazione dell'articolo 119 della costituzione" definisce il fabbisogno standard come processo metodologico, su cui basare l'attribuzione delle risorse finanziarie agli enti territoriali, a fini perequativi o di consolidamento dei conti pubblici, allo scopo del superamento, per tutti i livelli istituzionali, del criterio della spesa storica. Lo stesso articolo individua almeno due concetti di standard cui fare riferimento, al fine della determinazione del "fabbisogno standard". Il primo il "costo standard" contenuto all'art. 2 nell'ambito dei principi generali e criteri direttivi della delega. È considerato come un indicatore di efficienza, rispetto al quale comparare e valutare l'azione pubblica, e per mezzo del quale definire obiettivi di servizio cui devono tendere le amministrazioni regionali e locali nell'esercizio delle funzioni riconducibili ai livelli essenziali delle prestazioni (LEP) o alle funzioni fondamentali. Il fabbisogno standard, rappresenta in quest'ottica, l'entità di spesa pubblica che deve essere riconosciuta a ciascun Ente, sufficiente a coprire un determinato livello di beni e servizi pubblici valutati a costi standard, a prescindere dal livello di spesa che storicamente tale Ente ha sostenuto. Il metodo è quindi quello di contestualizzare un'equazione di costo per singola funzione comunale ¹, utilizzando sia variabili caratteristiche di ciascun servizio in termini di input impiegati e output realizzati e/o utilizzati, sia variabili espressive della domanda strutturale. Il secondo riferimento, di cui all'articolo 13, "Principi e criteri direttivi concernenti l'entità e il riparto dei fondi perequativi per gli enti locali" riguarda il concetto di "spesa standard". Diversamente dal costo standard ricerca un principio giustificazionista, attraverso una quota uniforme di spesa corrente normalizzata (per tenere conto delle caratteristiche individuali dei singoli enti) in relazione all'ampiezza demografica, caratteristiche territoriali, caratteristiche sociali, caratteristiche economiche, caratteristiche produttive. I due approcci contenuti nella Legge Delega, pur concorrendo allo stesso obiettivo, ovvero, alla determinazione del fabbisogno standard, sottintendono criteri di valutazione della spesa pubblica differenti, misurabili con tecniche diverse, i quali conducono a risultati eterogenei.

Il Decreto Legislativo n.216 del 26/11/2010, sui Fabbisogni Standard di Comuni, Città metropolitane e Province, rappresenta il principale riferimento normativo in merito alla determinazione dei fabbisogni standard. Individua provvisoriamente le funzioni fondamentali, i criteri e i tempi con cui pervenire al calcolo dei fabbisogni standard, inoltre determina la struttura organizzativa preposta alla sua attuazione.

L'art.5 del decreto affida a SOSE, (Soluzioni per il Sistema Economico), la predisposizione delle metodologie occorrenti all'individuazione dei Fabbisogni Standard, il monitoraggio della fase applicativa e l'aggiornamento delle elaborazioni relative alla determinazione dei

¹IFEL, Fondazione ANCI, Federalismo fiscale: fabbisogni standard

Fabbisogni Standard. A tal fine, SOSE si avvale della collaborazione di IFEL, l'Istituto per la Finanza e l'Economia Locale, in qualità di partner scientifico. Tale istituto fornisce studi ed analisi in materia di contabilità e finanza locale, collabora nella fase di predisposizione e somministrazione dei questionari, concorre allo sviluppo della metodologia di calcolo dei fabbisogni standard e ne valuta l'adeguatezza. Partecipa inoltre all'analisi dei risultati e al monitoraggio del processo di attuazione dei suddetti fabbisogni, proponendo correzioni e modifiche alla procedura di attuazione dei fabbisogni standard, nonché agli indicatori fissati per i singoli enti.

La Sose S.p.a. può altresì avvalersi della collaborazione dell'ISTAT, per la realizzazione dei compiti concernenti la predisposizione delle metodologie la determinazione dei valori dei fabbisogni standard, il monitoraggio e la predisposizione dei questionari.

Le funzioni fondamentali² e i relativi servizi, presi in considerazione in via provvisoria, corrispondono all'aggregazione delle singole voci di spesa provenienti dalla contabilità degli enti, per ciascun comune e provincia, in base ad un criterio di riclassificazione, 'per funzioni fondamentali'. Rientrano nelle funzioni fondamentali, le funzioni di amministrazione e controllo, polizia locale; istruzione pubblica; viabilità e dei trasporti; gestione del territorio e dell'ambiente, il servizio idrico integrato; settore sociale.

I Fabbisogni Standard di ciascuna funzione fondamentale dei Comuni e delle Province sono determinati, tenendo conto delle specificità di ogni tipologia di ente e di ogni funzione, attraverso le seguenti fasi metodologiche (d.lgs. 216/10, art 4):

1) identificazione delle informazioni e dei dati di natura strutturale e contabile necessari, acquisiti sia da banche dati ufficiali esistenti sia tramite rilevazione diretta con appositi questionari da inviare ai Comuni e alle Province, anche ai fini di una riclassificazione o integrazione delle informazioni contenute nei certificati contabili; 2) individuazione dei modelli organizzativi e dei livelli quantitativi delle prestazioni, determinati sulla base di un sistema di indicatori in relazione a ciascuna funzione fondamentale e ai relativi servizi; 3) analisi dei costi finalizzata alla individuazione di quelli più significativi e alla determinazione degli intervalli di normalità; 4) individuazione di un modello di stima dei Fabbisogni Standard sulla base di criteri di rappresentatività attraverso la sperimentazione di diverse tecniche statistiche; 5) definizione di un sistema di indicatori (significativi), anche in riferimento ai diversi modelli organizzativi e dagli obiettivi definiti, per valutare l'adeguatezza dei servizi e consentire agli Enti Locali di migliorarli.

La normativa parte dall'assunto che la spesa storica includa differenziali di costi ingiustificate (sprechi ed inefficienze). In particolare, due cause spiegano la variabilità dei costi unitari: legittime, connesse al processo produttivo e al prodotto/servizio offerto, alle caratteristiche tecnologiche e ambientali o a una diversa qualità nella prestazione dei servizi; illegittime, relative a inefficienze e distorsioni che si sono accumulate storicamente. Il processo di standardizzazione tende a eliminare le cause illegittime e a valorizzare quelle legittime, definendo gli standard di riferimento.(IFEL, 2010)

Uno degli elementi informativi richiesti da quest'approccio riguarda la riclassificazione delle poste di bilancio, in modo da poter evidenziare il costo effettivamente sostenuto per l'erogazione di un servizio³. A tal fine è richiesto l'utilizzo di una contabilità finanziaria a funzioni

²Art. 4, D.lgs 26 novembre 2010, n. 216

³IFEL, Fondazione ANCI, Federalismo fiscale, dossier sui fabbisogni standard, 2010

informative di tipo economico, che è uno dei traguardi prefissati sia dalla Legge Delega sia dai lavori sull'armonizzazione dei bilanci della Pubblica Amministrazione. Il termine costo⁴ è da intendersi nel senso del 'valore attribuito ai fattori produttivi consumati per la realizzazione di prestazioni riconducibili a una determinata funzione fondamentale, così come definita dal legislatore". Per quantificare in termini monetari il costo occorre non solo conoscere, per ciascuno dei fattori produttivi considerati i prezzi di acquisto e le quantità consumate nell'intervallo temporale preso a base del calcolo, ma anche, definire l'oggetto di costo. L'oggetto di costo individuato è la funzione e il periodo di tempo scelto come riferimento per il calcolo è l'anno solare.

Il concetto di costo richiamato (e quindi la sua determinazione quantitativa) non coincide, se non per ragioni occasionali, con il concetto di spesa. Se e solo se, dato l'arco di tempo preso a riferimento per il calcolo, la spesa impiegata ha dato effettivamente luogo all'acquisto di un fattore produttivo che poi, nel periodo individuato, è stato interamente consumato, i due concetti coincidono. La configurazione di costo prevista (modello teorico) è quella del costo diretto di produzione, (somma dei costi fissi e variabili diretti).

Gli standard produttivi possono essere definiti secondo due approcci metodologici: (Avenalli et al, 2014): i modelli bottom up (aziendalistici) ricostruiscono il costo in maniera analitica, attraverso l'analisi dei processi di trasformazione di input in output. La logica bottom up da una parte, riduce i rischi di incorporare inefficienze ingiustificate, ma, dall'altra, può non essere in grado di contemplare alcuni vincoli tecnologici, contrattuali, ambientali e normativi, che possono limitare le prestazioni (operatore ideale versus realistico). *‘Data la complessità analitica del computo del costo unitario standard di prodotto/servizio erogato (che presenta l’approccio), ed il rischio di favorire condizioni produttive ideali piuttosto che realistiche, fa sì che necessariamente nel definire gli standard produttivi vengano compiute scelte discrezionali al fine di cogliere le specificità del singolo ente e servizio. Ed è proprio questa la limitazione del modello button-up.’* (Avenalli et al, 2014)

I modelli top down (statistici) analizzano il costo o la spesa (variabile dipendente) attraverso una forma funzionale in grado di descrivere il legame tra lo stesso e un insieme di variabili indipendenti: caratteristiche (quantitative e qualitative) dell'output; della domanda di mercato; ambiente esterno di riferimento (inclusendo variabili: sociali, ambientali, normative, demografiche, ecc.). Tale relazione ipotizzata viene poi specificata e validata attraverso l'osservazione dei dati contabili e operativi delle imprese sottoponendo un questionario, certificando, inoltre, quali caratteristiche siano effettivamente in grado di giustificare differenze più o meno rilevanti nei costi di produzione. In questa prospettiva, i modelli top down individuano una struttura di comportamento, che, in funzione dei modelli utilizzati, può riflettere l'efficienza media di tutti gli operatori osservati oppure di quelli più performanti.

Per le singole funzioni (e talvolta sotto-funzioni) il fabbisogno standard di ogni ente è determinato come valore atteso di una funzione di spesa oppure di una funzione di costo, attraverso il metodo econometrico della regressione multivariata.⁵

Il federalismo fiscale in Italia segue una tendenza diffusa a livello internazionale, ovvero, si assiste ad un processo graduale di potenziamento delle funzioni regionali e locali, nella ge-

⁴Rapporto IFEL sui fabbisogni standard

⁵R. Mussari, "Brevi considerazioni operative riguardo alla metodologia per la determinazione dei costi standard", mimeo, 2010

stione della spesa pubblica (Gori E., Fissi S.,2010; Fossati, Levaggi, 2001; Gathon, 1989). In Europa, risulta evidente, il fatto che tutti gli ordinamenti necessitano individuare appropriate misure per la quantificazione dei fabbisogni delle realtà locali (Arzaghi, M., Henderson, J.V.,2005; Bardhan, P. 2002; Bernardi, Profeta, 2003; Darby et al, 2003, Gori E., Fissi S.,2010). In Germania, la Legge Fondamentale ha introdotto il metodo della perequazione finanziaria (Finanzausgleich), attraverso indicatori basati sulla capacità tributaria e fabbisogni dei singoli comuni (Panizza, U. 1999; Gori E.,Fissi S.,2010) . In Spagna la misura dei relativi finanziamenti si basa sulla pressione pro-capite dei cittadini (Matas A., Raymond J.L. 1998; García-Sánchez I.,2006). In Finlandia, l'ammontare dei trasferimenti agli enti locali avviene attraverso indicatori oggettivi che misurano la domanda dei servizi ed il loro costo. (Fossati A.,Levaggi R.,2001) Il sistema britannico di finanza locale si basa su procedure standard definite a livello centrale, attraverso due principali fattori: popolazione e livello storico di spesa, determinando livelli standard di servizio, definiti Standard Spending Assesments (Arzaghi, M. J.V. Henderson, 2005; Gori E., Fissi S.,2010). Il sistema Austriaco prevede tre diverse tipologie di trasferimento di risorse finanziarie agli enti: finanziamenti con vincolo di destinazione (in base ad esigenze specifiche); straordinari (al fine di mantenere o ristabilire equilibri di bilancio); ed in base a parametri fissi (per la copertura della funzioni trasferite, determinati come media delle spese sostenute dai vari enti territoriali per lo svolgimento delle loro funzioni e la rispettiva capacità contributiva impositiva) (Gori E., Fissi S.,2010; Arzaghi, M. J.V. Henderson, 2005)

1.1 La funzione di costo

Il costo standard, rappresenta la misura del costo in condizioni di efficienza, da parte dell'ente considerato, date le caratteristiche della popolazione e del territorio locale, per eseguire un determinato servizio essenziale (Mussari, 2010).

Essendo definita e misurabile la produzione di un bene o l'erogazione di un servizio, è sempre possibile costruire un modello di stima che separi e quantifichi da un lato i livelli di output standard, dall'altro i costi standard di produzione. Alla prima misura si perviene attraverso una stima di una funzione di domanda, alla seconda si giunge mediante la stima di una funzione di costo. La funzione di costo totale, si avvicina molto a quella di un sistema produttivo privato. Il costo totale sopportato dall'ente i per fornire il servizio j , dipende dal prezzo pagato per l'acquisto/impiego dei fattori produttivi W_i (lavoro, capitale ed input produttivi, ecc.), dalla quantità di bene che si vuole produrre $G_{i,j}$ e da un insieme di ulteriori elementi (esogeni) che contestualizzano la produzione di un determinato servizio in una specifica localizzazione Z_j^P (caratteristiche demografiche, sociali, geografiche, ambientali, normative ecc.), e da un termine d'errore ε_i della funzione di regressione, variabile stocastica.

$$C_{i,j} = \alpha + \beta G_{i,j} + \gamma W_{i,j} + \delta Z_{i,j}^S + \varepsilon_{i,j} \quad (1)$$

Particolare attenzione, viene posta alla grandezza G_i (al fine del calcolo del fabbisogno standard) determinato attraverso due differenti modalità, a seconda della natura del servizio oggetto di stima: per i beni rientranti nella categoria dei "diritti essenziali" garantiti costituzionalmente, le quantità impiegate nella stima dei costi standard rappresentano quantità

standard G^* (ovvero, livelli essenziali delle prestazioni); mentre per i beni che non rappresentano invece un ‘diritto essenziale’ vengono impiegate le quantità di output G effettivamente prodotte dall’ente.

La funzione di costo ha un contenuto informativo più ricco perché considera esplicitamente i livelli di output effettivamente forniti al posto del reddito e delle variabili di contesto che spiegano la domanda (Parlato, Vignocchi e Barabaschi, 2010).

In via teorica la parte dei differenziali di costo spiegata e quindi appartenente allo standard e come tale ammissibile può dipendere da (IFEL, 2010): presenza di economie o diseconomie di scala; una non completa omogeneità nel servizio offerto (che può determinare una diversa scelta ottimale dei fattori produttivi da impiegare) legato a differenze fisiche ed orografiche (ad es: manutenzione di strade in pianura e in montagna); demografiche e sociali (ad esempio: diversa combinazione dei prodotti di base offerti dal servizio anagrafe in funzione di quota di popolazione immigrata, quota di popolazione anziana, ecc.); differenze nei prezzi pagati per l’acquisto dei fattori produttivi, a loro volta legate, almeno per la parte di costo del lavoro, al mercato del lavoro locale; politica salariale dell’amministrazione (composizione professionale, salario variabile, ecc.).

A sua volta la parte che esula dagli standard può dipendere da inefficienze di vario tipo: tecnica, cioè si produce al di sotto della dimensione minima per l’ammortamento dei costi; allocativa, cioè si produce in misura tecnicamente efficiente ma con una combinazione subottimale dei fattori produttivi; economica, cioè si acquistano e/o si pagano i fattori sopra gli standard di mercato; differenziali di qualità del servizio offerto.

1.2 La funzione di spesa

Sono comprese tutte quelle funzioni per le quali non è possibile definire e misurare chiaramente il livello di bene o servizio realizzato. In queste circostanze, spesso caratterizzate da fenomeni di produzione di output congiunti, non è agevole procedere ad una stima separata di costo e quantità di produzione o servizio standard. Questo prevede, da un lato la stima di una spesa standard, dall’altro determinare una serie di indicatori relativi alla produzione di beni intermedi, correlati agli output finali, in modo da poter essere utilizzati come proxy. Tra le funzioni fondamentali, sono comprese in tale fattispecie: servizio di anagrafe; servizio di gestione dei tributi; il servizio di gestione dell’ufficio tecnico; le funzioni di istruzione pubblica, al netto della scuola materna; le funzioni nel campo della viabilità e dei trasporti, al netto del trasporto pubblico locale; le funzioni riguardanti la gestione del territorio e dell’ambiente, al netto del servizio rifiuti; le funzioni del Settore Sociale, al netto dell’asilo nido (IFEL, 2014).

Utilizzando una forma funzionale che incorpori congiuntamente elementi sul versante dei costi e della domanda, si determina una ‘funzione di spesa’ $y_{i,j}$.

$$y_{i,j} = \alpha + \beta G'_{i,j} + \gamma W_{i,j} + \delta Z^S_{i,j} + \varepsilon_{i,j} \quad (2)$$

Dove la variabile dipendente $y_{i,j}$ rappresenta la spesa standard dell’ente, e $G'_{i,j}$ è un vettore di variabili fisiche che approssimano la dimensione multi-output del servizio erogato (quantità di bene intermedio).

Infine, per le funzioni per le quali non è possibile definire chiaramente le quantità di bene o servizio realizzati, ed altresì non è possibile identificare prodotti intermedi correlati alla presenza di tali livelli di servizio, si stimano congiuntamente costi e quantità, pervenendo ad una valutazione complessiva della spesa standard (variabile dipendente). Nella stima econometrica, la quantità prodotta/erogata viene sostituita con i fattori che la determinano (attraverso una funzione di domanda), ‘ipotizzando che la quantità così ottenuta, sia l’esito di una risposta dell’amministrazione comunale alla domanda di quel servizio pubblico generata nel territorio’.(IFEL, 2014)

La funzione econometrica ha come variabile dipendente la spesa standard $y_{i,j}$, e come variabili indipendenti è formata da grandezze tipiche di qualsiasi funzione di domanda $S_{i,j}$ (reddito, ricchezza, altre grandezze economiche, relative a rappresentazioni più articolate del tessuto produttivo locale come, ad esempio, i tassi di disoccupazione, ecc.); variabili tipicamente fiscali $T_{i,j}$ (Tax-price) che trasformano il costo di produzione nel prezzo effettivamente gravante sulla popolazione (tributi locali, tariffe specifiche, compartecipazione a tributi centrali); ed infine variabili aventi caratteristiche specifiche locali, a valenza maggiormente strutturale, sia dal lato della domanda Z^D , che dal lato dell’offerta Z^S . In particolare le grandezze connesse alla caratteristica della domanda di bene pubblico, fanno riferimento al processo decisionale collettivo (ampiezza demografica, numerosità delle unità economiche, caratteristiche socio-demografiche, caratteristiche geografiche, struttura per anzianità della popolazione, caratteristiche della viabilità, grado di pendolarismo, ecc.).

$$y_{i,j} = \alpha + \beta Z_{i,j}^D + \gamma W_{i,j} + \delta S_{i,j} + \lambda T_{i,j} + \theta Z_{i,j}^S + \varepsilon_{i,j} \quad (3)$$

La variabilità della spesa locale dipenderà dalle condizioni di domanda territorialmente mutevoli, dalle differenziazioni delle preferenze, dai redditi, dai valori immobiliari, e dalla capacità di esazione fiscale. Dove ciascuno di questi aspetti deve essere rappresentato con adeguate variabili. La spesa stimata viene corretta per talune sotto-funzioni imponendo nella fase di applicazione (a specifici regressori) valori standard in sostituzione dei valori effettivi per sterilizzare la stima dall’effetto di elementi che non vanno riconosciuti nello standard (Parlato, Vignocchi e Barabaschi, 2010): prestazioni discrezionalmente decise dagli amministratori locali (es: forme di gestione dei servizi tributari); divari regionali; modalità di gestione (unioni, convenzioni, e altre forme associate); caratteristiche considerate non meritorie per giustificare la variabilità dei fabbisogni (es: entrate standard, reddito) . La sterilizzazione richiede in taluni casi adeguate indicazioni da parte dei responsabili politici.(IFEL, 2014)

Al fine di poter verificare l’adeguatezza dei livelli di servizi offerti, si rapporta la spesa totale alla popolazione residente, determinando così una funzione di spesa pro-capite.

Così facendo sarà possibile ricondurre la misurazione della spesa standard assegnata a ciascun ente a fattori controllabili dall’amministrazione e, quindi, utilizzabili in sede di gestione per migliorare il proprio posizionamento, qualora non in linea con le scelte assunte dall’ente stesso. A questo punto nella stima econometrica si utilizzano tanti più regressori possibili, in grado di spiegare i differenziali di spesa fra i diversi Enti.

La spesa pro-capite ben si presta ad analizzare e spiegare le determinanti per le quali un’amministrazione spenda di più o di meno di un’altra, ma il suo limite è nell’individuare frazioni di spesa che si vogliono garantire all’interno di programmi perequativi federalisti (IFEL, 2014). Tra le funzioni fondamentali da sottoporre a stima rientrano in questa categoria: le

funzioni generali, al netto di ufficio anagrafe, ufficio tecnico, ufficio tributi; le funzioni di polizia locale (IFEL, 2014).

2 Le critiche al modello attuale

Nonostante il lodevole intento del legislatore italiano che, con l’emanazione della legge delega 42 del 2009 si è indirizzato al superamento del criterio della spesa storica nel meccanismo di allocazione delle risorse agli Enti locali, si osserva che gli strumenti tecnici a tal fine impiegati, si prestano a molteplici critiche sia di tipo teorico che applicativo.

Per circostanziare tale affermazione è possibile prendere ad esempio il caso dei comuni, le cui risorse per il funzionamento derivano, in via preponderante, da tributi propri, da compartecipazione a tributi, dal gettito di tributi erariali e regionali, da addizionali e da trasferimenti dal fondo di solidarietà comunale (FSC). Quest’ultimo, istituito con la legge di stabilità 2013 in sostituzione, sia del precedente Fondo sperimentale di riequilibrio, sia del previsto e poi accantonato Fondo perequativo, ha un peso notevole sull’autonomia finanziaria dei comuni poiché è alimentato da una quota consistente del gettito fiscale IMU di spettanza degli stessi ed è impiegato in una logica di compensazione orizzontale, cioè allo scopo di ridurre le disparità territoriali attraverso un processo di redistribuzione della ricchezza.

Per quanto concerne la modalità tecnica di riparto, la legge di stabilità 2015 ha confermato una marcata gradualità del processo di cambiamento avviato nel 2009 stabilendo che l’80% del fondo venga distribuito in funzione della dotazione storica del comune (spesa storica), mentre il 20% sia ripartito sulla base del differenziale tra fabbisogno standard e capacità fiscale standard. Per quanto concerne la quota ancorata alla dotazione storica, la formula è la seguente:

$$D_i = Ss_i - (IMUstd_i + TASIstd_i) - T_i - A_i \quad (4)$$

Dove con “i” si indica l’i-esimo comune; D_i la dotazione; Ss_i è la spesa storica; $IMUstd_i$ e $TASIstd_i$, rappresenta il gettito IMU e TASI calcolato a valori standard; T_i è l’ammontare di tagli subiti dal comune nel biennio 2014-2015; A_i è la quota di gettito standard IMU dovuta per l’alimentazione del FSC (38,22%).

Riguardo la parte residua del 20%, con accordo siglato il 31 marzo 2015 la perequazione del differenziale tra capacità fiscale e fabbisogno standard è stata limitata alla quota del 45,8%. In altre parole, nel caso in cui un dato comune presenti una capacità fiscale minore dei suoi fabbisogni standard, non ha diritto all’intera differenza ma solo ad una parte della stessa ⁶. Alla luce del correttivo proposto, la formula assume la forma che segue:

$$D_i = Fstd_i - CFstd_i + (Fondo storico_i \times 0,542) - T_i - A_i \quad (5)$$

⁶Lo scopo è quello di ‘attenuare, nel primo anno di applicazione, gli effetti finanziari per i comuni con capacità fiscale

Dove, con “i” si indica l’i-esimo comune; $Fstd_i$ il fabbisogno standard; $CFstd_i$ la capacità fiscale standard,

$$Fondo\ storico_i = Ss_i - (IMUstd_i + TASIstd_i)$$

L’approccio utilizzato, secondo cui la spesa degli enti locali per i singoli servizi offerti dovrebbe riflettere il comportamento medio della totalità degli enti analoghi, genera una duplice anomalia: i) la spesa ammissibile viene a dipendere da un modello statistico che incorpora solo alcune caratteristiche ambientali, a nulla rilevando le specifiche esigenze della popolazione di riferimento, non necessariamente contemplate nel modello stesso; ii) in ipotesi di inefficienza diffusa negli Enti, questa tende a consolidarsi e perpetrarsi nel tempo.

A ciò si aggiunga che gli stessi termini costi standard/fabbisogni standard, derivati dal mondo privato, vengono utilizzati in maniera impropria. Nel suo significato originario, l’espressione costo standard indica, infatti, l’insieme dei consumi che un’impresa, in funzione del proprio specifico contesto di operatività, dovrebbe generare rispetto ad un dato output nel caso in cui operi in condizioni di efficienza⁷. In altre parole, l’impiego di tali misure è strumentale allo svolgimento di analisi esclusivamente interne, condotte in riferimento al medesimo contesto di riferimento e non riguarda comparazioni spaziali tra imprese differenti, ritenute generalmente di scarso significato. La seconda critica riguarda la modalità di applicazione del modello statistico prescelto, sia per un grave deficit di omogeneità dei dati a disposizione, sia per la discutibile scelta delle modalità di comparazione tra fabbisogno e spesa standard. In merito ai dati, si osserva la difficoltà pratica di pervenire ad elaborazioni di costi nel contesto degli enti pubblici che non dispongono di contabilità analitiche a competenza economica o che, pur disponendone, non hanno armonizzato le logiche di riconduzione dei fatti aziendali al piano dei conti prescelto (Pozzoli, 2011). Tali difficoltà hanno spinto la Società per gli studi di settore (Sose), incaricata di attuare le elaborazioni statistiche, ad impiegare esclusivamente la categoria dei costi diretti escludendo gli indiretti, seppure di entità spesso maggiore dei primi e unici in grado di rappresentare l’effettiva onerosità della struttura nell’ambito della quale i servizi vengono erogati⁸.

Un’ulteriore criticità riguarda il fatto che i meccanismi di perequazione attualmente impiegati non tengono in alcuna considerazione né la quantità di output prodotto, né la qualità dello stesso lasciando così aperta la possibilità di penalizzare un comune che eroghi servizi di qualità migliore utilizzando, a tale scopo, maggiori risorse. L’unico tentativo di contemplare variabili di output viene attuato da Sose che, in maniera del tutto autonoma, offre

⁷Se un tentativo di normalizzazione dei comportamenti aziendali in funzione di un dato contesto può venire accettato da parte del legislatore fiscale nel perseguimento di un gettito contributivo complessivo ritenuto congruo (studi di settore) anche disinteressandosi delle reali condizioni aziendali, diversamente, questa logica non può trovare accoglienza in contesti diversi.

⁸A titolo di esempio, si consideri che nell’analisi dei fabbisogni standard della polizia locale (Rapporto IFEL 2014, pag. 63). Non è assolutamente condivisibile l’affermazione secondo la quale l’inclusione dei costi indiretti è indispensabile quando si tratti di assumere scelte di make or buy, di definire tariffe, di analizzare la redditività, ma non è indispensabile in questo caso. E lascia perplessi il fatto che l’“esclusione” dei costi fissi discende dalla mancanza di un dato contabile attendibile per tutti i Comuni sulle quote di ammortamento dei fattori produttivi a lungo ciclo di utilizzo. Problemi simili sono riscontrabili in tutte le funzioni contemplate.

indicazioni sintetiche sul livello quantitativo delle prestazioni (www.opencivitas.it). Occorre comunque sottolineare che tali informazioni: i) non vengono poste a sistema con quelle relative al fabbisogno standard ed alla spesa storica; ii) sono espresse in decimi senza che vi sia una chiara illustrazione delle modalità di estrazione dei dati; iii) non vengono contemplate nella normativa e sono ignorate dalla logica perequativa. La tabella che segue riepiloga le diverse criticità evidenziate (Tab. 1).

1) Le esigenze della collettività rischiano di essere ignorate
2) Le inefficienze esistenti rischiano di perpetrarsi e consolidarsi
3) Le quantità e qualità di output vengono generalmente ignorate
4) Le elaborazioni dei dati sono inficiate dalla inadeguatezza dei dati di costo

Tabella 1: le principali criticità

Lo scopo del presente lavoro è quello di proporre riflessioni rispetto ad un approccio alternativo al problema della spinta all'efficienza ed all'equità nella gestione degli Enti Locali nella direzione di un contenimento dei problemi evidenziati.

2.1 Riflessioni su un approccio alternativo alla logica perequativa

L'approccio proposto si fonda sulle logiche che sottendono il modello di costing fondato sulle attività (TD-ABC, Time-Driven Activity-Based Costing) e richiede lo svolgimento di specifiche analisi da effettuare in un campione rappresentativo di Enti Locali, quali:

- i) l'individuazione dei centri di responsabilità amministrativa (CDRA);
- ii) la mappatura delle attività che li compongono;
- iii) il monitoraggio dei tempi di svolgimento delle attività;
- iv) la ricognizione degli output come combinazione di attività.

Nel TD-ABC, il costo di ciascuna attività viene ricavato, almeno in prima approssimazione, come prodotto di due valori parametrici: il costo standard per minuto di capacità normale del CDRA di cui l'attività è parte, ed il tempo standard richiesto per lo svolgimento dell'attività stessa.

La prima fase di applicazione consiste nella disamina della capacità "pratica e "normale presente nei diversi CDRA nel lasso di tempo che si intende prendere a riferimento, espressa in funzione della risorsa chiave impiegata (tempo uomo). In particolare, per capacità pratica si intende quella computata tenuto conto del tempo improduttivo inevitabile (pause e tempi di inattività programmati) mentre, per capacità normale, si intende quella ottenibile da un utilizzo medio atteso della struttura produttiva.

Quest'ultima deve venire ricavata facendo riferimento ad osservazioni passate, compiute in periodi di tempo significativi, ponendo attenzione alla necessità di neutralizzare l'effetto di fatti eccezionali che possono distorcere l'informazione ottenibile. Alternativamente, può venire computata in percentuale forfettaria rispetto alla capacità pratica (85-90%) stimando così, implicitamente, l'ammontare di spreco atteso.

In particolare, dividendo il costo attribuito a ciascun CDRA (normalizzato per tener conto del costo della vita del territorio di riferimento) per i minuti di capacità normale delle risorse umane che ne fanno parte, è possibile ricavare il valore del 'costo per minuto uomo di CDRA'. Inoltre, poiché in questo si svolgono un certo numero di attività, tale misura è anche espressione del costo-CDRA per minuto di attività:

$$Cu(min)_{CDRA} = \frac{CT_{CDRA*}}{min_{TOT.}}$$

Dove $Cu(min)_{CDRA}$ è il costo per minuto di CDRA; CT_{CDRA*} rappresenta il costo totale CDRA normalizzato.

Il computo dei costi di svolgimento dell'attività differisce sensibilmente a seconda che questa si connoti per modalità standard di svolgimento o meno.

Nel primo caso, noti i tempi standard richiesti per sviluppare ciascuna delle attività, è possibile computarne il costo moltiplicando il numero di minuti richiesti al suo espletamento per il relativo costo per minuto. Se si procede in tal modo, il modello TD-ABC consente di ridurre significativamente il numero di attività oggetto di misurazione, conferendo flessibilità all'analisi, grazie all'impiego di "equazioni temporali in grado di esprimere le diverse possibilità di svolgimento delle attività stesse in termini di unità incrementali di tempo⁹. Noto il fabbisogno di attività per realizzare ciascun output/servizio, è dunque possibile pervenire facilmente al costo standard dello stesso computato come somma dei costi delle attività richieste, cui è possibile aggiungere eventuali costi variabili diretti. Anche nel caso in cui la funzione preveda attività apparentemente non normalizzabili (circostanza probabile per una parte delle stesse), ciò non pregiudica la possibilità di pervenire in fase di analisi campionaria a tempi standard mettendo a sistema i minuti impiegati nelle diverse possibili modalità di svolgimento (rilevati attraverso Time sheet) e le variabili che ne determinano le differenze.

Indipendentemente dal grado di standardizzazione, il costo del singolo servizio riflette l'ammontare di consumi di risorse "necessari" alla sua erogazione ed è quindi immune da qualsivoglia variazione di volume (non si modifica in relazione al numero di svolgimento dei processi, ovvero di numero di servizi erogati): sia il costo delle singole attività, sia quello dei servizi restano validi fintanto che non si verifichino modificazioni nei costi attribuiti ai CDRA, nel tempo di impiego della manodopera o nell'organizzazione dei processi, con conseguente variazione/modifica dei tempi di lavorazione.

Il computo dei costi delle attività e dei prodotti in funzione del tempo di capacità normale delle risorse chiave impiegate non conduce a valori "sfidanti" in quanto tende necessariamente ad incorporare gli effetti indotti dalle inefficienze interne prevedibili (molta della differenza tra capacità pratica e normale può venire attribuita ad esse). Può pertanto risultare più interessante, per analisi indirizzata alla comprensione del grado di efficienza dell'azione am-

⁹Ciò può avvenire, ad esempio, distinguendo un'attività a seconda che sia di bassa, media o alta complessità.

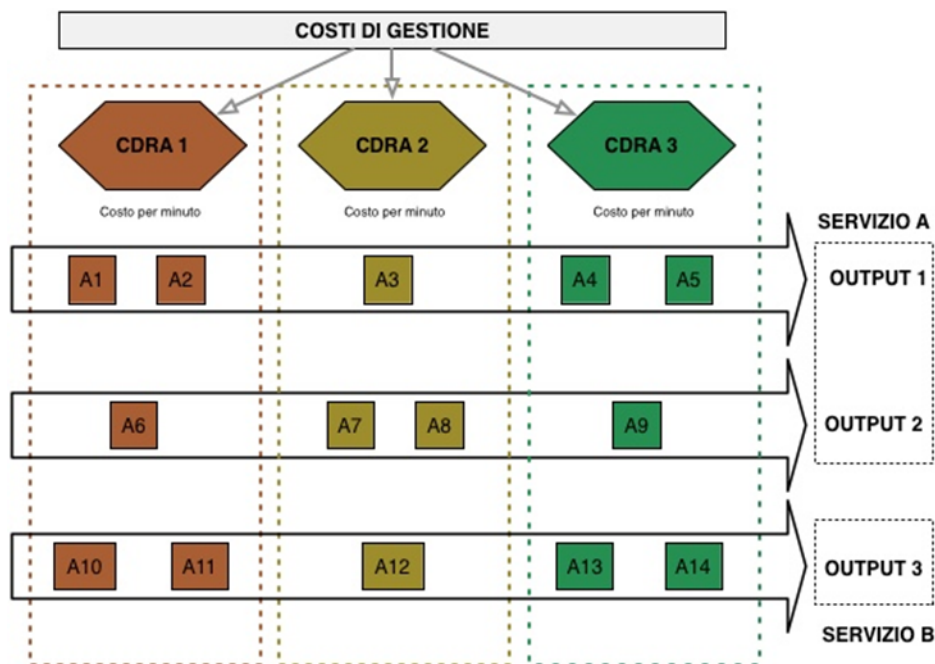


Figura 1: Modello "TD-ABC"

ministrativa, ricavare gli stessi valori avvalendosi del costo per minuto di capacità pratica in luogo del costo per minuto di capacità normale.

Utilizzando tale modello è possibile ricavare molteplici informazioni:

- il costo "normale" e quello consuntivo delle singole attività, dei processi e degli output prodotti;
- la misura ed il costo della capacità produttiva utilizzata ed inutilizzata;
- la produttività delle singole strutture (direzioni, uffici, ecc.);
- produttività di singole posizioni amministrative e dei singoli dipendenti (nel caso in cui sia possibile a priori ricondurre ciascuna attività ad un singolo dipendente o esistano sistemi informatici che lo rendano possibile a posteriore).

Rispetto al tema del presente lavoro, si rileva come l'applicazione di tale metodo possa consentire, al contempo, di:

1. comparare tra di loro i comuni in funzione del tasso di impiego della capacità produttiva, ovvero della capacità di destinare efficacemente le proprie risorse all'erogazione di servizi, e del costo per minuto delle strutture, cioè della capacità di contenere i costi complessivi. L'indicatore principe dell'efficienza complessiva potrebbe essere ricavato come costo per minuto di capacità utilizzata (CMCU) computato come rapporto

tra i costi complessivi del CDRA e il monte minuti impiegato per produrre l'output rilevato¹⁰

2. generare informazioni indispensabili all'attività amministrativa sulla produttività interna, così da avere basi per una riorganizzazione degli uffici e delle funzioni nonché per l'applicazione di criteri premiali ai singoli dipendenti o gruppi.

L'utilizzo di tale approccio in una logica perequativa consentirebbe di risolvere i primi due problemi evidenziati in Tab. 1 nonché parte del terzo. Le amministrazioni avrebbero la possibilità di assecondare meglio le esigenze della popolazione, anche destinando mediamente più risorse a specifici servizi per aumentarne la quantità o qualità, senza per questo risultare erroneamente inefficienti. Per comprendere meglio quanto affermato si considerino due CDRA il cui costo complessivo annuo normalizzato ammonti, rispettivamente, a 200.000 euro e 300.000 euro. Ciascuna dispone di 5 unità di personale, per un ammontare di minuti uomo pari a 475.200¹¹. Si ipotizzi che il primo CDRA abbia un impiego della capacità produttiva del 50% (ovvero solo il 50% dei minuti complessivi è stato speso direttamente o indirettamente in erogazione di servizi), mentre per il secondo l'impiego sia pari al 90%.

Quale dei due comuni dovrebbe essere premiato nella ripartizione delle risorse tenuto conto del grado di efficienza? È facile constatare che il costo per minuto di capacità utilizzata del secondo CDRA risulta più basso e pari a 0,70146 contro un valore di 0,8418 del primo¹²

Una penalizzazione fondata sul costo per minuto di capacità utilizzata potrebbe avere come effetto, in caso di capacità in eccesso e stante le difficoltà oggettive di riduzione della forza lavoro, di stimolare un aumento dei servizi attraverso l'impiego delle risorse in surplus.

L'utilizzo di tale approccio tout court, sarebbe certamente migliorativo in un'ottica di reale decentramento e di premialità fondata sul grado di efficienza raggiunto ma non consentirebbe di ponderare gli aspetti dell'equità territoriale e della qualità dei servizi erogati. Indubbiamente, specie la rilevazione del livello di qualità dei servizi, richiede un forte passo avanti delle amministrazioni locali (e del legislatore per quanto di sua competenza) nella logica dell'accountability e del confronto continuativo con la cittadinanza¹³. Per porre a sistema tali aspetti sotto il vincolo della necessaria autonomia delle amministrazioni locali, il meccanismo di perequazione dovrebbe fondarsi su una funzione del tipo:

$$D_i = f(CMCU_{diff}, TGC_{diff}, LEP_{diff}) \quad (6)$$

Dove con "i" si indica l'i-esimo comune; $CMCU_{diff}$, il costo per minuto di capacità utilizzata (scostamento positivo o negativo dalla media), TGC_{diff} , tasso di gradimento da parte della collettività (scostamento positivo o negativo dalla media), LEP_{diff} , livello essenziale

¹⁰Si tenga conto del fatto che, ricavando i minuti di capacità utilizzata in funzione degli output erogati (e delle attività ad essi connesse), tale indicatore sintetizza anche la misurazione del volume di servizi prodotti.

¹¹Si ipotizza che ciascun dipendente operi per 8 ore giornaliere e 225 giorni annui (108.000 minuti). La capacità operativa pratica viene stimata pari all'88% del monte minuti (95.040). Ovviamente tali condizioni vanno adattate per contratto/tipologia di attività svolta.

¹²In realtà potrebbe essere opportuno inserire un modificatore premiale del tasso di impiego per rendere ancora più marcato il beneficio legato all'impiego efficiente delle risorse. Nell'esempio presentato, i due valori si equivalgono per tassi di impiego, rispettivamente, del 60 e 90%.

¹³Le modalità operative per procedere alla rilevazione possono essere molteplici e vanno dal sondaggio contestuale alle elezioni amministrative, a rilevazioni campionarie condotte da società indipendenti

di prestazione (scostamento positivo o negativo dal livello essenziale).

Indipendentemente dall'approccio metodologico proposto, non si ritiene accettabile ignorare, nel meccanismo perequativo, la considerazione dell'outcome ovvero del grado di soddisfazione della cittadinanza riguardo i servizi prestati. Basti pensare che se, nell'esempio precedente dei due CDRA, il più efficiente in termini di CMCU fosse risultato il peggiore sotto il profilo del gradimento, il giudizio definitivo sarebbe stato diverso. Sarebbe emerso un impiego efficiente di risorse a fronte di output inutili o inefficaci, ovvero una situazione da valutare negativamente tenuto conto della stessa natura del servizio pubblico, orientato in prima battuta alla qualità ed, in seconda battuta, al costo.

Mettendo a sistema CMCU e TGC è possibile ricavare quattro principali gruppi (Fig. 2).

CMCU	ALTO	3. ALTA EFFICIENZA E BASSA EFFICACIA	1. ALTA EFFICIENZA ED ALTA EFFICACIA
	BASSO	4. BASSA EFFICIENZA E BASSA EFFICACIA	2. BASSA EFFICIENZA ED ALTA EFFICACIA
		TGC	
		BASSO	ALTO

Figura 2: matrix

Il primo gruppo, caratterizzato da un livello elevato di efficienza ed efficacia accoglie le realtà migliori. Il secondo gruppo, presentando una bassa efficienza a fronte di un'efficacia elevata contiene le realtà connotate da un probabile eccesso di risorse a disposizione (tali risorse, se non decurtate, dovrebbero venire impiegate per migliorare altri servizi offerti o avviarne di nuovi). Il terzo gruppo, caratterizzato da una situazione opposta alla precedente, accoglie quelle realtà si distinguono per un probabile deficit di risorse. Infine, il quarto gruppo è deficitario sia in termini di efficienza che di efficacia palesando una pessima gestione amministrativa.

La terza variabile della funzione è rappresentata dai LEP (Livelli essenziali di prestazione) che, nonostante siano previsti all'art. 117, lettera m della Costituzione tardano ad essere individuati. La loro inclusione consentirebbe di evidenziare le incongruenze nella qualità delle prestazioni erogate in territori differenti, senza dover ricorrere al discutibile meccanismo di computo dei fabbisogni standard. Concludendo, non si intende in questa sede pervenire ad una funzione completa della dotazione comunale che incorpori il peso relativo di ciascuna variabile. Tali aspetti dovrebbero venire definiti nell'ambito della negoziazione tra Stato ed Enti locali. Ciò che si intende sottolineare è che l'approccio proposto si presta meglio al ri-

spetto delle autonomie facendo derivare la logica perequativa da un approccio aziendalistico.

3 Considerazioni di sintesi e conclusioni

Nel corso del lavoro si è più volte ripetuto che l'obiettivo del legislatore è certamente lodevole in quanto indirizzato non solo all'equità sociale ma anche all'efficienza dell'azione pubblica indotta dal superamento del criterio della spesa storica nel meccanismo di allocazione delle risorse agli Enti locali (D.Lgs. 216/2010). Allo stesso tempo, è stata però argomentata l'adeguatezza dei mezzi tecnici prescelti, rappresentati dal macchinoso computo delle capacità e dei fabbisogni standard che riducono ulteriormente la già labile autonomia dei comuni (e degli Enti Locali in generale) attraverso un discutibile processo di normalizzazione dei comportamenti. Tale normalizzazione, oltre ignorare variabili fondamentali quali la quantità e qualità dell'output, rischia di intervenire disordinatamente sugli equilibri politici tra domanda ed offerta di servizi fino a penalizzare inefficienze solo apparenti e perpetrare quelle effettivamente esistenti.

Nonostante l'approccio alternativo proposto possa apparire a prima vista complesso, esso va interpretato come una possibile trasposizione in ambito aziendalistico di soluzioni finora delegate a modelli statistici poco consoni a rappresentare compiutamente le specificità locali. Al contrario, applicare meccanismi perequativi attraverso modelli che divengono veri e propri strumenti di gestione per le amministrazioni locali significa, la contempo, riconoscerne l'autonomia e stimolarne il controllo. Lo stesso, annoso, problema contabile, relativo alla frequente assenza nei comuni di sistemi contabilità analitiche a competenza economica o di logiche di riconduzione dei fatti aziendali al piano dei conti prescelto, può essere considerato, almeno in parte, come espressione di una autonomia locale che stenta ad essere riconosciuta nella sua interezza ed al conseguente venire meno di un connesso processo di responsabilizzazione. Se ciò è vero, dare soluzione al meccanismo perequativo attraverso dati che rivengono da modelli di gestione che gli stessi Enti devono implementare ed alimentare, può rappresentare la scelta giusta.

La reale intenzione del Governo nazionale di procedere nella logica del decentramento, non sembra però dimostrata nei fatti. Basti pensare alla costante incertezza legata ai trasferimenti, alla facilità con cui attraverso manovre finanziarie vengono rimodulate le basi di computo delle imposte locali con ovvie, disordinate conseguenze in termini di necessità di compensazione, alla mancata previsione dei livelli essenziali di prestazione (LEP), nonché alle evidenti, continue correzioni di rotta che confermano una preponderanza delle logiche legate alla spesa storica rispetto a meccanismi orientati all'efficienza ed equità.

Riferimenti bibliografici

- Arzaghi M., and J.V. Henderson 2005, *Why countries are fiscally decentralizing*, Journal of Public Economics
- Avenalli A. et Al. 2014, *An Econometric cost model for local public bus transport: Evidence from ITALY*, Journal of Industrial and Business Economics
- Bahl, R.W., and J.F. Linn. 1992, *Urban public finance in developing countries*, Oxford: Oxford University Press.
- Bardhan, P. 2002, *Decentralization of government and development*, Journal of Economic Perspectives 16(4): 185-205.
- Bordignon, M., Osculati, F. 1997 *Federalismo fiscale: le scelte possibili*, in *Banca d'Italia, Ricerche Quantitative per la Politica Economica*, Roma.
- Brosio, G., Maggi, M., Piperno, S. 2003 *Governo e Finanza Locale*, Giappichelli, Torino
- Delfino M. Salvia E. 2009, *Il federalismo demaniale: per gli enti locali inizia una nuova era* Azienda Italia, n 10
- MEF, 2013 *Determinazione dei fabbisogni standard per i comuni*, *fc03u, funzioni di istruzione pubblica*
- Ebel R. and Yilmaz S., 2002 *On the Measurement and Impact of Fiscal Decentralization* World Bank, Washington
- Farneti G. 2009, *Programmare e controllare? È necessario, lo impone il federalismo, ma non solo. I risultati di una ricerca*, Azienda Italia n 4
- Farraresi M, Rizzo L. 2012, *Fabbisogni e costi nella stima della spesa standard: una simulazione per i comuni pugliesi*, politica economica
- Fiorillo F., Robotti L., Saverini F. 2010 *Standard di spesa e di entrata nella Legge Delega sul federalismo fiscale. Un'analisi con un modello CGE*, Economia Pubblica

- Fossati A., Levaggi R. 2009, *Dal decentramento alla devolution: Il federalismo fiscale in Italia e in Europa*, FrancoAngeli
- García-Sánchez I. 2006, *Efficiency Measurement in Spanish Local Government: The Case of Municipal Water Services*, Review of Policy Research, 23, 2, 355-371
- Gathon H.J. 1989, *Indicators of partial productivity and technical efficiency in the European urban transit sector. Annals of Public and Cooperative Economics*, Annals of Public and Cooperative Economics, 60 (1): 43-59.
- Giarda, P. 2000, *Il federalismo fiscale in attuazione della legge n. 133/1999: aspetti tecnici, ragioni e problemi aperti*, Economia pubblica, vol. 30
- Goodspeed, T. J. 2000, *Tax Structure in a Federation*, Journal of Public Economics, n. 75
- Gori E., Fissi S. 2010, *Un'analisi empirica dei servizi indispensabili e di quelli a domanda individuale nei Comuni italiani per la determinazione degli standard di costo*, Azienda Pubblica, n 3
- IFEL 2010, *Federalismo fiscale: dossier sui fabbisogni standard*, Fondazione ANCI
- MacManus S. 1990, *Decentralizing Expenditures and responsibilities, decentralization local Governments and Markets*, Oxford University Press
- Matas A., Raymond J.L. 1998, *Technical characteristics and efficiency of urban bus companies: the case of Spain*, Transportation
- Mouéteanu, T., Iacob, M. 2007, *Fiscal Federalism*, Theoretical and Applied Economics
- Oates, W. 2001, *Fiscal competition and European Union: contrasting perspectives*, Regional Science and Urban Economics
- Oates, 2002, *Fiscal Federalism and European Union: Some Reflections*, Società Italiana di Economia Pubblica

- Odero, K.K. 2004, *PRSPs in decentralized contexts: Comparative lessons on local planning and fiscal dimensions*, Washington, DC: World Bank Publications
- Pammolli F. e Salerno N. 2010, *I numeri del federalismo in sanità, benchmarking e standard su profili di spesa per età*, CERM, Working Paper n. 3
- Panizza, U. 1999, *On the determinants of fiscal centralization: Theory and evidence*, Journal of Public Economics
- Petretto A. 2011, *La finanza delle regioni a statuto ordinario a seguito del D.lgs recante Disposizioni in materia di autonomia di entrata delle regioni a statuto ordinario e delle province, nonché di determinazione dei costi e dei fabbisogni standard nel settore sanitario*, Irpet, Osservatorio Regionale sul Federalismo Fiscale
- Pisauro, G. 2001, *Intergovernmental Relations and Fiscal Discipline: Between Commons and Soft Budget Constraints*, IMF Working paper n. 01/65
- Pisauro, G. 2003, *Fiscal decentralization and the budget process: a simple model of common pool and bailouts*, SIEP Working paper n. 294, Pavia, Società Italiana di Economia Pubblica
- Pozzoli S. 2011, *Un federalismo senza costi standard. Il decreto di determinazione dei fabbisogni standard*, Azienda Italia
- IFEL, 2014, *Rapporto IFEL sui fabbisogni standard: Metodologia di stima e determinazione dei fabbisogni standard nella polizia locale*, IFEL, fondazione ANCI
- Tabellini, G. 1996, *Il finanziamento di regioni ed enti locali*, Economia pubblica
- Tanzi V. 2008, *The future of fiscal federalism*, European Journal of Political Economy
- Tardiola A., 2008, *Il ruolo del costo standard nella riforma federalista del welfare*, Rivista delle Politiche Sociali
- Zanardi A., Arachi G. 1999, *La Riforma del Finanziamento delle Regioni Italiane: Problemi e Proposte*, Economia pubblica

Zanardi, A. 2011, *Federalismo fiscale: prove di attuazione*, La finanza pubblica italiana