



Università
Ca' Foscari
Venezia



Università
Ca' Foscari
Venezia
Dipartimento
di Economia



SNA

Presidenza del Consiglio dei Ministri
Scuola Nazionale dell'Amministrazione

www.unive.it

Seminario di Studio

con il dottorato di ricerca 'Diritto, mercato e persona'

Il governo locale: modelli ed esperienze in Italia e in Europa

10 novembre 2020

Dott. Federico Damin

Relazione «L'inquadramento giuridico dei
fabbisogni standard



Impatto della pandemia sulle casse dei Comuni

- Esaltata la funzione di prossimità ai bisogni territoriali
- Acuita la difformità di capacità operative tra i Comuni e necessità di programmazione
- Crisi di entrate nei bilanci comunali



Livelli Essenziali delle Prestazioni (L.E.P.)

- Definiti dall'art. 117, secondo comma, lettera m) della Costituzione
- Competenza esclusiva statale
- Determinazione quantitativa/qualitativa del servizio ma non organizzativa



I fabbisogni standard

- Previsti dalla L. n. 42/2009
- Fabbisogno per finanziare i servizi (= i costi dei diritti)
- NON coincidono con i fabbisogni reali ma sono voce storica di spesa
- La legge distingue tra output calcolabile e non calcolabile
- Base per il calcolo dei LEP



Istruzione e fabbisogni standard

- Il diritto allo studio rientra tra i LEP (Sent. n. 87/2018)
- I LEP sono diritti assoluti esigibili dai singoli: *«nucleo invalicabile di garanzie minime per rendere effettivo il diritto allo studio [...] E' la garanzia dei diritti incomprimibili ad incidere sul bilancio, e non l'equilibrio di questo a condizionarne la doverosa erogazione»* (Sent. n. 275/2016)



Come finanzio i LEP?

- I capitoli di spesa relativi ai LEP devono essere chiaramente indicati, individuati e separati nei bilanci (Sent. n. 169/2017 e n. 62/2020)
- Tramite **entrate proprie** e tramite **meccanismi perequativi**



LEP e obiettivi di servizio

- LEP non sono ancora stati attuati
- La L. n. 42/2009 fissa degli **obiettivi di servizio** per le funzioni fondamentali (tra cui l'istruzione pubblica)
- La Legge indica che anche per queste prestazioni deve essere osservato il pareggio di bilancio, salvo fasi avverse del ciclo economico (contrasto con le pronunce della Corte Costituzionale)



Come calcolo i fabbisogni standard e i LEP nell'istruzione?

- È una funzione multilivello
- Lo **Stato** paga gli insegnanti e influenza organizzazione
- Le **Regioni** determinano le politiche del settore e offrono i percorsi di formazione professionali
- I **Comuni** hanno la manutenzione dei plessi, mensa, trasporto



- Ai Comuni sono attribuite risorse per coprire i fabbisogni standard
- Per le **funzioni fondamentali** scatta la **perequazione verticale** (fondi provengono dal Governo) quando i fabbisogni superano la **capacità fiscale standard** (=gettito comunale)
- 2008-2011: Crisi finanziaria + crisi del debito sovrano
- **Rubinetti chiusi**



- In assenza della determinazione dei LEP si usano i fabbisogni standard come *benchmark* guardando ai **livelli effettivamente erogati**
- I fabbisogni vengono ancorati alla capacità fiscale standard con il blocco delle perequazione verticale
- È un meccanismo distorto che guarda alle voci di **spesa storica** finanziando il futuro in base al passato cioè in base ai servizi che già si erogano e permangono i **vincoli di bilancio**



Asili nido

- E se un servizio non viene svolto? Non si finanzia!
- Commissione tecnica per i fabbisogni standard nel **2019**: viene introdotta una **soglia minima di prestazioni anche per gli enti che non erogano il servizio** calcolato in base al costo medio di servizio sostenuto da Comuni simili (è un prototipo di LEP?)
- **Attenzione**: è un servizio diretto gestito **solo** dai Comuni



Analisi dei servizi di mensa e trasporto scolastici

- I fondi per l'istruzione sono per il 92% di competenza statale e sono usati per il reddito da lavoro dipendente
- Le Regioni mantengono un ruolo programmatico e operano trasferimenti correnti ai Comuni
- I Comuni spendono per acquisto di beni e servizi, in parte lavoro dipendente



Livelli di spesa

- Utenti sono i residenti collocati nella fascia demografica 3-14 anni
- Spesa statale e regionale più o meno omogenea
- Maggiore spesa al Nord e minore al Sud per i Comuni
- Spesa maggiore nelle aree interne dell'Appennino (geografia)



Mensa scolastica

- Il fabbisogno è il prodotto tra costo standard per gli utenti effettivi
- Il risultato è estremamente variabile tra i Comuni con forti differenziali nel calcolo dei fabbisogni



Mensa scolastica

- È possibile una standardizzazione?
- Come calcolo la compartecipazione dei privati? Con uno standard anche per i privati? E il costo della vita?
- Il servizio mensa è offerto solo nei Comuni dove ci sono scuole statali a tempo pieno → il tempo pieno è competenza statale



Trasporto scolastico

- Il fabbisogno dipende dal numero dei fruitori
- Livelli tra Comuni diversificati: presenza di plessi sul territorio
- Costi più elevati per comuni < 5.000 abitanti
- Anche in questo caso ci sono fattori **esogeni**: reti scolastiche organizzate dalle Regioni



Quindi?

- Attuale meccanismo dei fabbisogni standard è inadeguato
- Il problema fondamentale è che molte funzioni sono **multi-istituzionali** e fornite da diversi livelli di governo



Questioni aperte

- Calcolo i LEP divisi per livello di governo?
- Con riferimento alla quantità delle prestazioni?
- Se non raggiungo i LEP, chi è responsabile?
- Come distribuisco le risorse tra i diversi livelli di governo?
- Come calcolo il beneficio all'interesse collettivo della comunità?



Giurisprudenza della Corte Costituzionale

- Ci sono numerose pronunce della Corte Costituzionale rispetto ai L.E.A. (ambito sanitario) che rientrano comunque nella categoria dei LEP



Procedimento trifasico per il calcolo dei LEP (169/2017)

1. Spese quantificate associando i costi standard e livelli stabiliti dal Legislatore statale
2. I fabbisogni standard determinati attraverso la piena collaborazione con le Regioni
3. Il fabbisogno riconducibile ai LEP va **separato** dalle spese relative alla stessa funzione



Meccanismo della spesa storica temperato (62/2020)

- I LEA devono essere calcolati sulla base dei costi unitari del DPCM 12.01.2017 e sviluppato sul fabbisogno storico regionale e **altre circostanze normative e fattuali**
- Proiezione da aggiornarsi nel corso dell'esercizio con monitoraggio tavolo tecnico di verifica (Ministero)



Punti fermi (62/2020)

- **Principio personalistico:** *«visione trascendente della garanzia dei LEA che veda collocata al centro della tutela la persona umana anche nell'organizzazione della comunità di appartenenza»*
- **Principio della leale collaborazione e corresponsabilità**



Leale collaborazione e diritto allo studio (87/2018)

- Cosa significa leale collaborazione in concreto?
- Impugnata Legge di Bilancio per il 2017 nella parte in cui prevede che per i fabbisogni regionali è sufficiente il **parere** della Conferenza Stato-Regioni
- Incostituzionale perché serve l'**intesa**



Prospettive

- Determinazione dei LEP da parte delle Autorità di settore: Autorità Garante Infanzia e Adolescenza chiede il **diritto soggettivo** di accedere alla **mensa scolastica** di qualità con **costi** coperti almeno per il **50% dalla fiscalità generale** (scuole dell'infanzia)
- Partecipazione dei privati/associazioni nella determinazione dei LEP



Università
Ca' Foscari
Venezia

www.unive.it

Grazie per l'attenzione

Seminario realizzato in collaborazione con



*nell'ambito del Programma di ricerca SNA
"Progetti per una nuova Pubblica Amministrazione"*