



Università  
Ca' Foscari  
Venezia

Dipartimento di Economia

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



SNA

Presidenza del Consiglio dei Ministri  
Scuola Nazionale dell'Amministrazione

Seminario di studio  
con il Dottorato di ricerca in  
'Diritto, mercato e persona'

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

Martedì 10 novembre 2020

Piattaforma Zoom

Ore 10.00 – 18.00

**ISCRIVITI QUI!**



## Programma dei lavori

### Mattina

10.00 – 10.30 **Saluti istituzionali**

**Tiziana Lipiello**, Rettore dell'Università Ca' Foscari di Venezia

**Michele Bernasconi**, Direttore del Dipartimento di Economia

**Carmelita Camardi**, Coordinatrice del Dottorato di ricerca in  
'Diritto, Mercato e Persona'

**Andrea Ferri**, Responsabile Finanza Locale Anci-IFEL

**Efisio Gonario Espa**, Coordinatore del Dipartimento di  
Economia, Finanza e Statistica della SNA

**Stefano Campostrini**, Direttore del Centro  
Governance & Social Innovation e responsabile scientifico  
del progetto SNA 'Progetti per una nuova Pubblica  
Amministrazione'

**Marcello Degni**, Dean School of Government, Direttore del  
Master P.A e curatore del Rapporto Ca' Foscari sui comuni

10.30 – 12.30 **Relazioni**

**I modelli di comune: un confronto**

Relazione: Alessandro Lauro

Autori: Giovanna Colombini, Paolo Brambilla, Pier Marco Rosa  
Salva, Vinicio Brigante e Vanessa Manzetti

**Le politiche locali per la co-creazione**

Relazione: Elisa Andreotti

Autori: Stefano Campostrini, Vanessa Manzetti, Marta Gibin,  
Maristella Zantedeschi

12.30 – 13.00 **Approfondimento**

**Le politiche del personale nei comuni:  
un tema da approfondire**

A cura di Vania Brino e Matteo Turrin

### Pomeriggio

14.30 – 18.00 **Relazioni**

**Le criticità finanziarie dei comuni**

Relazione: Bruno Munari

Autori: Marcello Degni e Romano Astolfo

**L'inquadramento giuridico dei fabbisogni standard**

Relazione: dott. Federico Damin

Autori: Laryza Minzuk e Andrea Ferri

**La riforma del titolo VIII del TUEL**

Relazione: Chiara Scapinello

Autori: Marcello Degni e Stefano Campostrini

**Conclusioni** a cura di Andrea Ferri

In collaborazione con





Università  
Ca' Foscari  
Venezia



Università  
Ca' Foscari  
Venezia  
Dipartimento  
di Economia



SNA

Presidenza del Consiglio dei Ministri  
Scuola Nazionale dell'Amministrazione

[www.unive.it](http://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](http://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"*



Università  
Ca' Foscari  
Venezia



Università  
Ca' Foscari  
Venezia  
Dipartimento  
di Economia



SNA

Presidenza del Consiglio dei Ministri  
Scuola Nazionale dell'Amministrazione

[www.unive.it](http://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.ssa Chiara Scapinello

Relazione: La riforma del Tit. VIII del TUEL



## Proposta di riforma

La **proposta** del nuovo impianto si fonda su una procedura unitaria di risanamento con due percorsi distinti:

- criticità finanziaria
- squilibrio eccessivo



## Nuovo ruolo della CORTE DEI CONTI

Doppia decisione:

- su chi deve essere invitato al risanamento, e
- sul percorso da seguire: criticità finanziaria (meno grave) o squilibrio eccessivo (più grave).



## **ALERT delle CRITICITÀ da parte:**

- dell'organo di revisione
- dell'INPS
- del tesoriere
- dei fornitori di energia e servizi telefonici degli enti locali
- dell'ente locale stesso



## «Segnali di allerta»:

- Atti di pignoramento
- Utilizzo fondi vincolati in difformità
- Anticipazioni di tesoreria non restituite
- Eccessiva esposizione debitoria
- Etc...



## Fasi della procedura proposta:

- **fase di attivazione**
- **fase di attuazione**





## Criticità finanziaria: A) Fase di attivazione

- Ente locale in crisi deferito ad un Tavolo nazionale (o regionale) con rappresentanti MEF e MI ed enti esponenziali
- Audit completo della situazione finanziaria
- Partecipazione e trasparenza
- Affiancamento di un commissario
- Tutoraggio di Ente locale virtuoso



## Criticità finanziaria: A) Fase di attivazione

**PIANO di RISANAMENTO:** proposto dal Consiglio dell'Ente ed esaminato in contraddittorio con il Tavolo.

- Se vi è accordo: Piano adottato con prescrizioni e raccomandazioni.
- Se vi è disaccordo: processo circolare. Intervento Sezione Regionale Corte dei Conti.
- Se il Piano è respinto: procedura di squilibrio eccessivo.



## Criticità finanziaria: B) Fase di attuazione

- Valutazioni trimestrali del Tavolo sull'andamento
- Relazione annuale del Tavolo con aggiornamento dinamico
- Controllo della Corte dei Conti sul raggiungimento obiettivi



## Squilibrio eccessivo: A) Fase di attivazione

Ente locale in crisi deferito ad un Tavolo nazionale (o regionale) con rappresentanti MEF e MI ed enti esponenziali

Differenze:

- Funzioni di liquidazione al commissario
- Gruppo di supporto per l'affiancamento



## Squilibrio eccessivo: B) Fase di attuazione

- Tempi più lunghi per impostazione Piano
- Procedura di «appello» in caso di fallimento della prima
- Intervento dei Ministeri
- Fondo per lo sviluppo in aggiunta al Fondo rotativo



## Procedura di monitoraggio preventiva

Indicatori finanziari  
Indicatori economici



Quadro di valutazione  
elaborato dal Tavolo

Azione svolta dalla Sez.  
Autonomie Corte di Conti



Relazione annuale al  
Parlamento



## Ulteriori proposte:

- **relazione annuale**, elaborata dai ministeri competenti (MEF e Min. Interno) da allegare al Documento di Economia e Finanza (10 aprile) = situazione dei comparti degli enti locali
- **nuova ipotesi di scioglimento dei consigli comunali** previsto dall'articolo 141 del TUEL



## Riflessioni

- Similitudini con il nuovo Codice della crisi di impresa
- Spunti che potrebbero essere adattati all'ente locale
- Alcune criticità della proposta di riforma





Università  
Ca' Foscari  
Venezia

[www.unive.it](http://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"*