

Belluno, 20.11.2014

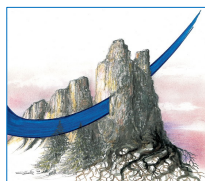
Appunti in margine alla stima dei “fabbisogni standard” delle Province montane e della loro autonomia finanziaria

Esaminati in Internet i materiali prodotti da SOSE, si formulano ragionate considerazioni sul fatto che il “**fattore montagna**”, dalle rilevazioni finora effettuate, non sembra emergere nella sua completezza. Operare e vivere in montagna - è abbastanza intuitivo - comporta maggiori costi fisici: ne sono termometri eloquenti la dispersione abitativa, l'incidenza della bolletta energetica, il costo dei trasporti, lo sgombero neve e altre analoghe circostanze. Fra i territori di montagna e realtà territoriali di analoghe dimensioni demografiche di pianura, esistono incompressibili differenze nei punti di partenza.

I dati diffusi dalla banca dati dei fabbisogni standard (www.opencivitas.it/cittadini/) non evidenziano quanto poc'anzi descritto. Fra le probabili ragioni di tale **sfuocata fotografia**, si possono immaginare:

- la non partecipazione dei **territori a statuto speciale** alla banca dati (con la conseguenza che circa il 25% dei territori montani “sfugge” alla rilevazione SOSE e che la rilevazione SOSE poggia su un paniere territoriale non del tutto rappresentativo delle zone montane italiane);
- l'assenza, trovandoci in fase di avvio, di una base di indagini di respiro almeno **triennale** senza la quale non è possibile mediare eventuali effetti contingenti tali da influire sul valore di alcune delle variabili considerate;
- la scarsa incidenza, nell'ambito del processo di stima dei fabbisogni standard, di **variabili in grado di rappresentare la specificità montana** (tra l'altro garantita dall'art. 44 della Costituzione, al punto che si può sostenere che provvedimenti, i quali, comparativamente con altre situazioni, ledessero le zone montane, sono viziati da illegittimità costituzionale).

Inoltre, si pone la necessità di raccordare le “funzioni fondamentali” individuate dalla legge 42/2009 con le nuove prefigurate dalla **legge 56/2014** ricomponendo, in tale prospettiva, se del caso anche con un intervento legislativo ad hoc, l'assetto della banca dati e trovando un filo logico utile allo **studio della particolare fattispecie delle Province montane alpine**. A questo proposito, si segnala che i dati 2010 non possono agevolare



alcun approfondimento in quanto esistono anomalie tecniche su Sondrio, mentre Verbano Cusio Ossola naviga (salvo errore) in una situazione di pre-dissesto. In ogni caso qui di seguito si riportano i dati delle realtà montane alpine confinanti con Stati esteri:

(anno di riferimento 2010)	Belluno	Sondrio	V.C.O
Fabbisogno standard	28.913.000	???	20.464.000
Spesa storica	36.109.000		24.251.000
Δ fabbisogno/spesa	- 20%		- 16%

I FABBISOGNI STANDARD DEL SETTORE TERRITORIO

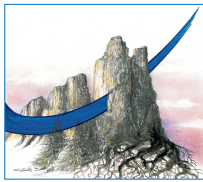
Proviamo ad argomentare la criticità connessa con le variabili partendo dal raffronto, in ambito veneto, tra i dati della Provincia di Belluno (montana) e della Provincia di Rovigo (non montana), la quale, in termini di contesto - popolazione, n° dipendenti dell'ente, valore aggiunto pro-capite, ecc. - si può ritenere in linea con la Provincia montana di Belluno. Si fa riferimento al **settore territorio** che comprende il sub-settore viabilità (gestione e manutenzione delle strade).

(anno di riferimento 2010)	Belluno	Rovigo
Fabbisogno standard	8.345.000	3.783.000
Spesa storica	15.747.000	2.822.000
Δ fabbisogno/spesa	- 47%	+ 34%

Per il settore territorio, i dati SOSE evidenziano una spesa media pro-capite pari ad € 73,4 per la Provincia di Belluno contro una media di € 12,0 per la Provincia di Rovigo con un divario quindi particolarmente elevato fra Belluno e Rovigo.

Analizzando il **Questionario FP04U** (gestione del territorio) e la relativa Nota metodologica sul processo di stima, si può segnalare:

- il Questionario, fra numerosi altri output, per il "fattore montagna" considera solo due indicatori: il n° degli interventi spargisale e/o spalanave, il n° degli interventi di manutenzione straordinaria (e perché, ad esempio, non il tempo/gg di durata quale indiretta misura del relativo costo?);



- il processo di stima analizza cinque tipologie di variabili di contesto, peraltro solo la seconda (caratteristiche ambientali ¹) è utile a rappresentare il “fattore montagna” considerando l’indicatore “Lunghezza totale delle strade provinciali in territorio montano pro-capite” (ma perché solo questo?).

Analizzando il **nuovo Questionario FP10U** (2014), per il sub-settore viabilità sono confermati gli (stessi) indicatori di output di cui sopra. Perciò non dovrebbero emergere sostanziali novità neanche dall’anno II di elaborazione e successiva stima dei fabbisogni standard da parte di SOSE.

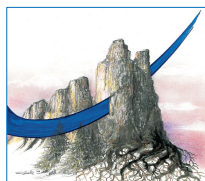
Si propone pertanto di inserire nel 2015 ulteriori variabili di contesto, almeno pesando la popolazione residente e/o alcune variabili con ulteriori parametri (superficie montana, quota popolazione residente in area montana o per esempio inserendo una specifica variabile dicotomica Provincia montana o non montana).

Si propone altresì di costruire i nuovi fabbisogni standard riconsiderando le “funzioni fondamentali” alla luce dell’elenco indicato dalla legge 56/2014 (commi 85 e 86) separando, all’interno della gestione del territorio, i fabbisogni inerenti alla gestione delle strade.

I FABBISOGNI STANDARD DEL SETTORE TRASPORTI (in presenza di delega regionale per il servizio TPL)

Analizzando il **Questionario FP03U** (trasporti) e la relativa Nota metodologica sul processo di stima, si segnala che la definizione del fabbisogno standard del settore trasporti sembra circoscritta solo all’esercizio della relativa funzione amministrativa. In tal modo il sottostante fabbisogno standard appare slegato dalle caratteristiche del territorio in cui il servizio di TPL si svolge. In effetti tali caratteristiche possono invece incidere sui costi amministrativi e organizzativi del servizio. In zona montana, l’ente locale è infatti chiamato a coprire “costi sociali” connessi con la prestazione del servizio stesso, ad esempio a favore della popolazione scolastica delle scuole superiori che distano diversi chilometri dalle località periferiche di residenza degli studenti, con finanziamenti aggiuntivi rispetto ai fondi trasferiti dalla Regione.

¹ Risulta che nel modello fabbisogni standard per i Comuni la morfologia del territorio incida mediamente per l’8,7 per cento.



Si propone pertanto di valutare nel 2015 l'opportunità di inserire ulteriori variabili di contesto in grado di far emergere gli aspetti poc'anzi descritti e comunque di verificare la coerenza dell'approccio (solo amministrativo) per quanto concerne le Province montane alpine.

Quanto all'esercizio del TPL in zona montana, si informa che la Regione Veneto con la Dgr n. 686 del 14 maggio 2013 ha avviato la *Costruzione del Costo Standard per il TPL su gomma*. Proprio per l'anno 2010, la Commissione tecnica incaricata ha rilevato un maggiore costo chilometrico del trasporto pubblico locale in zona montana rispetto a quello esercitato in realtà di pianura, pur essendo l'elaborazione del costo standard veneto limitata alla percorrenza annua in territori situati sopra i 600 m s.l.m.:

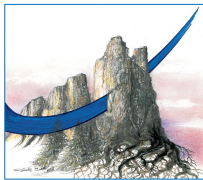
(anno di riferimento 2010)	Rovigo	Belluno	Δ
Percorrenza annua in Km	6.300.000	6.600.000	-
Costo standard Regione Veneto (€xKm)	2,791	3,212	+ 15%

ALTRE CONSIDERAZIONI

In materia di "fattore montagna", le ricerche sul campo non sono numerose ². Mettendo assieme varie fonti empiriche, tale **differenziale** viene così condensato:

- 300% maggiore costo della manutenzione ordinaria della rete stradale di montagna rispetto ad un Km di pianura;
- 600% maggiore costo a Km degli interventi di adeguamento della rete stradale di montagna;
- 20-30% maggiore costo chilometrico di un'azienda di trasporto pubblico locale rispetto ad una analoga attiva in pianura;
- 20% maggiore spesa pro-capite dei Comuni montani rispetto alla media nazionale;

² *Ex multis*, si rinvia a: Giovanni Cannata, Giuseppe Folloni, Gianluigi Gorla, *Lavorare e vivere in montagna*, Bononia University Press, Bologna 2007 e Gianfranco Cerea, "Il fattore montagna" in *La legge delega sul federalismo fiscale e la sua coerente applicazione alle autonomie speciali*, "Le Regioni" n. 1-2/2014, pp. 94 ss. secondo il quale «L'analisi dei risultati evidenzia che una parte importante dei differenziali di spesa risulta statisticamente riconducibile alle caratteristiche del territorio e, più in particolare, alla quota di popolazione che risiede in montagna. Il relativo costo medio nazionale può essere quantificato in **un fabbisogno aggiuntivo pari a poco più di 1.700 euro ad abitante**». Il *Libro bianco sulla montagna veneta* (Confartigianato, Belluno, 2012) evidenzia che all'interno della stessa montagna veneta esistono differenze e criticità in grado di generare significativi differenziali di spesa nella gestione del territorio e dei servizi.



- 20-25% maggiore costosità della sanità di montagna (per effetto in particolare della rete di urgenza ed emergenza e dell’organizzazione policentrica sul territorio dei presidi ospedalieri) rispetto alla media pro-capite di una Regione virtuosa;
- 30-35% maggiore costosità dell’assistenza domiciliare in un’azienda sanitaria di montagna rispetto ad una di pianura.

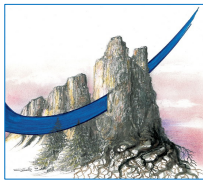
Ora, l’art. 10 della L.R. Veneto n. 25/2014 prevede che la regolazione dei costi e dei fabbisogni standard di competenza della Regione, «oltre che sulla quota pro-capite, ponderata per classi d’età», vada parametrata «sulle caratteristiche geomorfologiche del territorio e sulle condizioni di svantaggio strutturale derivanti dalla bassa densità della popolazione, dall’indice di dispersione territoriale e dagli altri concorrenti fattori di disagio socio-demografico». Tale parametrizzazione «va in particolare applicata nei piani di riparto relativi ai livelli essenziali di assistenza (LEA), ai livelli essenziali di assistenza sociale (LIVEAS), ai fondi del trasporto pubblico locale nonché a quelli di riequilibrio territoriale e/o coesione, di cui siano titolari, destinatarie o beneficiarie le persone fisiche e giuridiche residenti o aventi sede nei comuni montani».

In linea generale, l’approccio metodologico adottato nella definizione dei fabbisogni standard è condivisibile, tuttavia merita di essere **integrato** con gli aggiustamenti segnalati o con altri che riescano ad intercettare il “fattore montagna” sopra descritto:

- estendendo il modello di analisi a **tutto il territorio** nazionale
- strutturando su una **base pluriennale** le rilevazioni e così superando i valori puntuali di un anno di riferimento, che da solo potrebbe risentire di fattori contingenti devianti
- definendo con criteri standardizzati le **capacità fiscali** dei territori oggetto di indagine.

In questa sede, per formulare proposte, sarebbe utile conoscere il futuro dell’**autonomia fiscale** in capo alle Province. La “delega fiscale” in corso lascia infatti intravedere l’azzeramento delle loro “entrate proprie” e la manovra prefigurata dalla legge di stabilità 2015, in termini di concorso alla revisione della spesa pubblica, riduce significativamente i “trasferimenti” dello Stato.

Nel caso delle Province montane, si tratta di **verificare** se si può mantenere l’attuale assetto di entrate proprie (in deroga alla “delega fiscale” in corso), se si può misurare una



capacità fiscale media standard per abitante, se e in quale misura si può assumere a riferimento il “residuo fiscale”³ del territorio provinciale stesso.

Alla luce delle rilevanti specificità provinciali che si prefigurano sia sul piano delle funzioni fondamentali (estese a campi strategici per l’assetto e lo sviluppo del territorio e per le relazioni interistituzionali), sia in ordine alle più ampie funzioni che le Regioni dovrebbero decentrare in una serie di campi essenziali per gli interventi ed i servizi di interesse locale, diventa essenziale valutare le implicazioni finanziarie e il regime di riequilibrio che dovrebbe in futuro caratterizzare il federalismo fiscale in zone totalmente montane, com’è il caso delle Province montane alpine.

³ Cfr. Provincia di Belluno, *Contributi fiscali della provincia di Belluno e benefici ricevuti dall’operatore pubblico*, Belluno 2000.