

NOTA ILLUSTRATIVA

di accompagnamento alle note metodologiche:

- Determinazione dei fabbisogni standard per le Funzioni di polizia locale dei Comuni (FC02U)
- Determinazione dei fabbisogni standard per le Funzioni nel campo dello sviluppo economico, servizi del mercato del lavoro, delle Province (FP06U)

INDICE

1	INTRODUZIONE	3
2	I FABBISOGNI STANDARD NELL'ORDINAMENTO GIURIDICO ITALIANO	5
2.1	PROCEDIMENTO	5
2.2	IMPLICAZIONI FINANZIARIE	5
2.3	ENTRATA IN VIGORE E PERIODO TRANSITORIO.....	7
2.4	REVISIONE PERIODICA	7
2.5	UTILITÀ ULTERIORI DEL PROCESSO	8
3	IL CONTESTO INTERNAZIONALE E METODOLOGICO DI RIFERIMENTO	9
3.1	LE SCELTE DI FONDO	9
3.2	I FABBISOGNI STANDARD	10
3.3	LE PRINCIPALI TECNICHE DI DETERMINAZIONE DEI FABBISOGNI STANDARD	11
3.4	I LIVELLI QUANTITATIVI DELLE PRESTAZIONI	13
4	LA DETERMINAZIONE DEI FABBISOGNI STANDARD NEL CASO ITALIANO	15
4.1	IL RUOLO DI SOSE E IFEL	15
4.2	LE FUNZIONI FONDAMENTALI DEI COMUNI E DELLE PROVINCE	15
4.3	LE NOZIONE DI FABBISOGNO STANDARD E L'ADERENZA AL MODELLO DI STIMA.....	17
5	LA METODOLOGIA SOSE	19
5.1	IL PRIMO PILASTRO: I DATI	20
5.2	IL SECONDO PILASTRO: IL MODELLO.....	21
5.2.1	<i>Il modello per la stima fabbisogni standard</i>	<i>21</i>
5.2.2	<i>Il modello per la stima dei livelli quantitativi delle prestazioni</i>	<i>23</i>
5.3	IL TERZO PILASTRO: INCENTIVI ED EFFICIENZA	25
5.4	IL QUARTO PILASTRO: MONITORAGGIO E CONTROLLO.....	25
6	I PRINCIPALI RISULTATI DALLA PRIMA FASE DI STIMA	27
6.1	LA BANCA DATI: I QUESTIONARI E LE FONTI UFFICIALI	27
6.2	IL CALCOLO DEI FABBISOGNI STANDARD	28
6.2.1	<i>Le funzioni di polizia locale dei comuni</i>	<i>28</i>
6.2.2	<i>Le funzioni dello sviluppo economico e dei servizi del mercato del lavoro delle province ...</i>	<i>29</i>
6.3	UN PRIMO TENTATIVO DI EFFICIENTAMENTO DELLA SPESA	30
6.4	STIMA SPERIMENTALE DEI LIVELLI QUANTITATIVI DELLE PRESTAZIONI.....	33

1 INTRODUZIONE

La legge delega in materia di federalismo fiscale (Legge 5 maggio 2009, n. 42) e le disposizioni attuative riguardanti la determinazione dei fabbisogni standard degli enti locali (Comuni, Province e Città metropolitane) emanate con il Decreto legislativo 26 novembre 2010 n. 216, offrono all'Italia un'importante opportunità di ammodernamento delle relazioni finanziarie intergovernative e di "efficientamento" delle spese degli enti locali (nel complesso 77 miliardi di euro nel 2010 pari al 5% del PIL e al 10% della spesa pubblica consolidata).¹

Il processo di riforma consentirà di erogare i trasferimenti perequativi agli enti locali in base ai fabbisogni standard abbandonando il criterio della spesa storica che è alla base sia di inefficienze nella distribuzione dei trasferimenti intergovernativi sia di cattiva gestione della spesa da parte dei governi locali.

La presente relazione accompagna la consegna delle note metodologiche redatte da SOSE S.p.A., in conformità all'art. 5 del D.lgs. 216/10, in merito alla determinazione dei primi fabbisogni standard relativi alle "Funzioni di Polizia Locale" per i Comuni e alle "Funzioni dello Sviluppo Economico - Servizi del Mercato del Lavoro" per le Province.

La stima dei fabbisogni standard costituisce il primo passo necessario per la costruzione del nuovo meccanismo di ripartizione dei trasferimenti perequativi previsti dall'articolo 13 della L. 42/09 per il finanziamento delle funzioni fondamentali dei Comuni e delle Province.

La perequazione fiscale assorbe, in media nell'ambito dei paesi OCSE, il 5% della spesa pubblica complessiva e rappresenta l'aspetto principale e più delicato di ogni processo di decentramento fiscale e amministrativo, in quanto i trasferimenti perequativi consentono di limitare gli squilibri territoriali che la devoluzione di maggiore autonomia locale tende ad amplificare. Tale aspetto riveste grande importanza in un paese come l'Italia contraddistinto da una marcata dualità economica.

La valutazione dei fabbisogni finanziari degli Enti Locali è, a sua volta, la componente principale di tutti i sistemi di perequazione fiscale. Con riferimento a questo profilo, i paesi OCSE possono essere suddivisi in due gruppi. Al primo appartengono paesi quali l'Australia, la Danimarca, la Svezia, la Finlandia e il Regno Unito, dove la valutazione dei fabbisogni finanziari degli Enti Locali è determinata in base al concetto di *costo o fabbisogno standard* attraverso tecniche statistico-econometriche. Nel secondo gruppo di paesi, di cui fanno parte la Germania, la Svizzera, il Messico, la Spagna e l'Italia, i fabbisogni finanziari degli Enti Locali sono calcolati facendo riferimento, in misura più o meno stretta, al concetto di *spesa storica*.²

¹ Si considera la spesa primaria consolidata delle amministrazioni pubbliche e la spesa primaria dei Comuni e delle Province (fonte ISTAT).

² H. Blöchliger et al. "Fiscal equalisation in OECD countries", OECD Network on Fiscal Relations Across Levels of Government. OECD, 2007.

La presente nota si articola come segue. Dopo l'illustrazione del quadro giuridico generale in cui si inserisce la determinazione dei fabbisogni standard (sezione 2), si discute schematicamente il contesto internazionale e metodologico di riferimento che fa da scenario alle scelte tecniche adottate da SOSE (sezione 3). Successivamente si riporta il contesto italiano di determinazione dei fabbisogni standard (sezione 4). Il cuore della nota riguarda l'illustrazione degli aspetti fondamentali della metodologia elaborata per la determinazione dei fabbisogni standard e in via sperimentale dei livelli quantitativi delle prestazioni (sezione 5). Da ultimo si riportano in modo sintetico i principali risultati ottenuti in relazione alle "Funzioni di Polizia Locale" per i Comuni e alle "Funzioni dello Sviluppo Economico - Servizi del Mercato del Lavoro" per le Province (sezione 6).

Un ringraziamento va rivolto ad **IFEL**, **ANCI**, **UPI** e a tutti gli Enti Locali che hanno partecipato attivamente fornendo gli elementi contabili e strutturali necessari ai fini della determinazione dei Fabbisogni Standard.

In particolare, va segnalato il prezioso contributo metodologico fornito da **IFEL** che, come previsto dal decreto, ha la responsabilità di collaboratore scientifico e di supporto nelle seguenti attività: analisi e studi in materia di contabilità e finanza locale; predisposizione dei questionari e somministrazione agli enti locali; sviluppo della metodologia di calcolo dei fabbisogni standard; valutazione dell'adeguatezza delle stime prodotte; analisi dei risultati; monitoraggio del processo di attuazione dei fabbisogni standard.

Si segnala, infine, il fondamentale contributo metodologico fornito dall'**ISTAT** al fine della individuazione e dell'acquisizione delle informazioni e dei dati di natura strutturale e contabile ai fini della determinazione dei Fabbisogni Standard desumibili da fonti ufficiali.

2 I FABBISOGNI STANDARD NELL'ORDINAMENTO GIURIDICO ITALIANO

2.1 PROCEDIMENTO

In base all'art. 5, comma 2, lett. e) del D.lgs. n. 216 del 2010, le metodologie per la determinazione dei fabbisogni standard sono trasmesse dalla Sose al dipartimento delle Finanze e sottoposte per l'approvazione, ai fini dell'ulteriore corso del procedimento, alla Commissione tecnica paritetica per l'attuazione del federalismo fiscale. In assenza di osservazioni, le metodologie si intendono approvate decorsi quindici giorni dal loro ricevimento. I risultati predisposti con le metodologie approvate sono successivamente trasmessi al Dipartimento della Ragioneria Generale dello Stato. Sono quindi trasmessi al Presidente del Consiglio dei Ministri che, previa verifica da parte del Dipartimento della Ragioneria generale dello Stato del Ministero dell'economia e delle finanze, ai fini del rispetto dell'articolo 1, comma 3, del medesimo decreto legislativo, e previa deliberazione del Consiglio dei Ministri, adotta con decreto la nota metodologica relativa alla procedura di calcolo e il fabbisogno standard per ciascun Comune e Provincia. Sullo schema di decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri è poi sentita la Conferenza Stato-città e autonomie locali. Decorsi quindici giorni, lo schema è comunque trasmesso alle Camere ai fini dell'espressione del parere da parte della Commissione bicamerale per l'attuazione del federalismo fiscale e da parte delle Commissioni parlamentari competenti per le conseguenze di carattere finanziario. Lo schema di decreto è corredato da una relazione tecnica redatta ai sensi dell'articolo 17, comma 3, della legge 31 dicembre 2009, n. 196, che ne evidenzia gli effetti finanziari. Decorsi quindici giorni dalla trasmissione alle Camere da parte del Governo, il decreto può essere comunque adottato, previa deliberazione definitiva da parte del Consiglio dei Ministri, ed è pubblicato nella Gazzetta Ufficiale. Il Governo, se non intende conformarsi ai pareri parlamentari, trasmette alle Camere una relazione con cui indica le ragioni per le quali non si è conformato ai citati pareri. Ciascuno dei decreti del Presidente del Consiglio dei Ministri recante determinazione dei fabbisogni standard per Comuni e Province indica in allegato gli elementi considerati ai fini di tale determinazione.

Si prevede poi (comma 3) che ciascun Comune e Provincia dia adeguata pubblicità sul proprio sito istituzionale del decreto di cui al comma 1, nonché attraverso le ulteriori forme di comunicazione del proprio bilancio.

2.2 IMPLICAZIONI FINANZIARIE

E' opportuno precisare che ai sensi dell'art. 1, comma 1 del D.lgs. n. 216 del 2010, la determinazione del fabbisogno standard per Comuni e Province è funzionale ad "assicurare un graduale e definitivo superamento nei loro riguardi del criterio della spesa storica". Pertanto, ai sensi del comma 2 del medesimo articolo, i fabbisogni standard "costituiscono il riferimento cui rapportare progressivamente nella fase transitoria, e successivamente a regime, il finanziamento integrale della spesa relativa alle funzioni fondamentali e ai livelli essenziali delle prestazioni".

Sul piano delle implicazioni finanziarie dell'introduzione dei fabbisogni standard è opportuno precisare come lo stesso comma 2 preveda chiaramente che "il complesso delle maggiori entrate devolute e dei fondi perequativi non può eccedere l'entità dei trasferimenti soppressi". Questa previsione equivale a dire che il complesso dei fabbisogni standard relativi alle sei funzioni fondamentali di Comuni e Province non potrà eccedere il totale della spesa storica dei corrispondenti comparti, effettivamente

sostenuta al momento della loro adozione, in conformità a quanto, peraltro, stabilisce lo stesso D.lgs. n. 216 del 2010 all'articolo 1, comma 3: "Fermi restando i vincoli stabiliti con il patto di stabilità interno, dal presente decreto non devono derivare nuovi o maggiori oneri per il bilancio dello Stato oltre a quelli stabiliti dalla legislazione vigente". La determinazione dei fabbisogni standard dovrà pertanto produrre un livello di spesa inferiore o al massimo uguale a quello sostenuto per ciascuna funzione. Una volta determinati i fabbisogni standard delle sei funzioni fondamentali, occorrerà quindi procedere alla ulteriore verifica che l'importo complessivo non superi il volume di spesa riconnesso alla spesa storica, ai sensi del comma 2 dell'articolo 1 il finanziamento dei fabbisogni non può che avvenire nei limiti delle risorse disponibili a legislazione vigente, salvo che non si pervenga ad una "nuova determinazione dei livelli essenziali in virtù della legge statale" (art.1, comma 2, ultimo periodo), nelle forme e nei modi specificati di seguito.

Differenti sono, infatti, le modalità di controllo finanziario attraverso cui questo vincolo di parità di risorse si realizzerà concretamente, e ciò in relazione alle diverse caratteristiche delle funzioni fondamentali sottoposte a valutazione. Sulla base di quanto discusso al paragrafo 4.3, per le funzioni in cui la stima dei fabbisogni standard si risolve in un meccanismo di riparto di un fondo complessivo determinato per quella funzione da processi decisionali esterni rispetto al meccanismo dei fabbisogni e in relazione alla compatibilità macro-finanziarie, la leva per la verifica del vincolo dell'invarianza di risorse si realizza appunto attraverso la decisione sulla dimensione finanziaria del fondo. Al contrario, per le funzioni dove la determinazione dei fabbisogni standard si realizza attraverso la valorizzazione a costi unitari standard (efficienti) di livelli di prestazioni misurabili e determinati al di fuori dell'autonomia decisionale degli Enti locali (si pensi ai casi in cui lo Stato fissa i livelli essenziali delle prestazioni), lo strumento di controllo finanziario si sostanzia nella decisione appunto sulle prestazioni da fornire (la fissazione dei livelli essenziali delle prestazioni). Pertanto questi elementi "esterni" rispetto al meccanismo dei fabbisogni standard (dimensione dei fondi, livelli delle prestazioni a seconda della natura delle funzioni considerate) sono oggetto di decisioni politiche che dovranno essere assunte sotto il vincolo che i fabbisogni standard totali su tutte funzioni fondamentali sul complesso degli Enti locali di quel livello non superi la spesa attuale complessiva per il totale di quegli Enti locali. Da ciò deriva che, stante comunque la possibilità del governo di intervenire secondo le procedure di coordinamento dinamico della finanza multilivello sulle risorse finanziarie dedicate al sistema degli enti locali con altri canali diversi dai fabbisogni standard, il meccanismo dei fabbisogni standard avrebbe nella revisione dei livelli essenziali delle prestazioni e degli obiettivi di servizio l'unico elemento che determina un accrescimento della dimensione finanziaria complessiva della finanza locale.

Va infine ricordata la disposizione dell'articolo 8, comma 2, per cui: "Fermo restando il rispetto degli obiettivi di servizio e di erogazione dei livelli essenziali delle prestazioni, la differenza positiva, eventualmente realizzata in ciascun anno finanziario, fra il fabbisogno standard come determinato ai sensi del presente decreto e la spesa effettiva così come risultante dal bilancio dell'ente locale, è acquisita dal bilancio dell'ente locale medesimo. Nel caso di esercizio delle funzioni in forma associata, la differenza positiva di cui al primo periodo è ripartita fra i singoli enti partecipanti in ragione degli oneri e degli obblighi gravanti su ciascuno di essi in base all'atto costitutivo". In questi termini la determinazione dei fabbisogni standard è funzionale a realizzare una spinta verso l'efficienza del sistema, premiando - a differenza di quanto avveniva con il criterio della spesa storica - gli enti territoriali virtuosi rispetto al parametro dello standard e a

favorire processi di razionalizzazione della spesa, o quantomeno di responsabilizzazione nei confronti degli elettori, negli Enti che risultano discostarsi dal parametro dello standard.

Va infine ricordato che i trasferimenti perequativi che deriveranno dall'applicazione dei fabbisogni standard per le funzioni fondamentali degli Enti locali saranno erogati, come prevede l'art. 119 della Costituzione, "senza vincoli di destinazione". Pertanto i fabbisogni standard costituiscono meri elementi "contabili" per guidare l'allocazione delle risorse finanziarie tra Enti locali ma non possono in alcun modo vincolare le Autonomie territoriali nell'utilizzo delle corrispondenti risorse.

2.3 ENTRATA IN VIGORE E PERIODO TRANSITORIO

Il timing del superamento della spesa storica, ai sensi dell'art. 2, viene strutturato nei seguenti termini (comma 4): "L'anno 2013 è individuato quale anno di avvio della fase transitoria comportante il superamento del criterio della spesa storica".

In forza del comma 5 del medesimo articolo 2, la fase transitoria si struttura secondo la seguente modalità e tempistica:

- a) i fabbisogni standard riguardo ad almeno due terzi delle funzioni fondamentali di cui all'articolo 3, comma 1, lettere a) e b), determinati entro il 31 marzo 2013, entreranno in vigore nel 2013, "con un processo di gradualità diretto a garantire l'entrata a regime nell'arco del triennio successivo".
- b) nel 2013 verranno determinati i fabbisogni standard che entreranno in vigore nel 2014, riguardo a tutte le funzioni fondamentali, "con un processo di gradualità diretto a garantire l'entrata a regime nell'arco del triennio successivo".

Pertanto dal 2013 i fabbisogni standard entreranno come parametro del riparto del fondo sperimentale di riequilibrio previsto dall'art. 2, comma 7, del decreto legislativo n. 23 del 2011 che espressamente fa riferimento a tale criterio o del fondo perequativo a regime. A tale scopo con i DPCM di individuazione dei fabbisogni standard verranno pubblicati i pesi utili per il riparto del fondo sperimentale di riequilibrio. Più precisamente, vi entreranno secondo una gradualità temporale che deve garantire l'entrata e regime entro il triennio successivo. Spetterà ad una scelta politica, assunta secondo quanto stabilisce lo stesso comma 7 dell'art. 2 del decreto legislativo n. 23 del 2011, definire la percentuale di incidenza del fabbisogno standard, come criterio di riparto, su ognuna delle annualità del triennio (potrebbe essere una scelta lineare di una incidenza pari a poco più di un terzo per anno, oppure una scelta diretta a graduare diversamente l'impatto spostandolo maggiormente sugli ultimi due anni per consentire una gradualità più marcata). E' chiaro, peraltro, che il nuovo criterio dei fabbisogni standard, funzionale, come si è detto, al superamento delle disfunzioni del criterio della spesa storica, produrrà in pieno l'effetto di razionalizzazione nell'ambito di un sistema perequativo messo a regime distinguendo, sulla base delle previsioni della legge n. 42 del 2009, tra funzioni fondamentali da finanziare in base al fabbisogno standard stesso e funzioni non fondamentali da finanziare in base alla capacità fiscale.

2.4 REVISIONE PERIODICA

E' utile precisare che il nuovo criterio del fabbisogno standard opera un cambiamento importante nella dinamica del finanziamento delle funzioni attribuite agli Enti Locali,

determinando il superamento di diversi decenni di finanziamento in base al criterio della spesa storica. Il decreto legislativo n. 216 del 2010 prevede opportunamente (art.7) che i fabbisogni standard, al fine di garantire l'efficacia al processo di efficientamento dei servizi locali, "siano sottoposti a monitoraggio e rideterminati, non oltre il terzo anno successivo alla loro precedente adozione". Su questo processo di revisione sono chiamate a vigilare la Conferenza permanente per il coordinamento della finanza pubblica e la Commissione tecnica paritetica per l'attuazione del federalismo fiscale.

2.5 UTILITÀ ULTERIORI DEL PROCESSO

E' opportuno evidenziare anche le ulteriori utilità del processo di determinazione dei fabbisogni standard, che consente una notevole implementazione del patrimonio informativo necessario al decisore politico. L'art. 2, comma 2, del decreto legislativo n. 216 del 2010 dispone infatti che il Governo tenga conto, nell'ambito del coordinamento dinamico della finanza pubblica, delle informazioni e dei dati raccolti, sulle funzioni fondamentali effettivamente esercitate e i servizi resi o non resi, in tutto o in parte, da ciascun ente locale.

Il processo di determinazione dei fabbisogni standard consente, infatti, di acquisire un patrimonio informativo fondamentale al fine sia della determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni delle funzioni fondamentali di cui all'articolo 117, secondo comma, lettere m) e p), della Costituzione, che dei relativi obiettivi di servizio. In questi termini le decisioni di finanza pubblica possono acquisire una maggiore consapevolezza dell'impatto che producono sul sistema effettivamente esistente dei servizi pubblici del Paese.

A questo riguardo è utile ricordare che in base alla lettera f) dell'art. 5 del decreto legislativo n. 216 del 2010, "i dati raccolti ed elaborati per le attività di cui al presente articolo confluiscono nella banca dati delle amministrazioni pubbliche di cui all'articolo 13 della legge 31 dicembre 2009, n. 196, nonché in quella di cui all'articolo 5 della legge 5 maggio 2009, n. 42".

3 IL CONTESTO INTERNAZIONALE E METODOLOGICO DI RIFERIMENTO

3.1 LE SCELTE DI FONDO

Il panorama delle possibili metodologie di determinazione dei fabbisogni di spesa dei governi locali è molto variegato. L'eterogeneità è dovuta non solo alla molteplicità delle tecniche, ma anche al modo con cui esse risultano applicate nelle esperienze concrete dei diversi paesi, che adottano varianti e particolarità in relazione a specifiche necessità e alle proprie tradizioni storiche e culturali. In generale si può affermare che **esistono tante tecniche quanti sono i paesi che adottano sistemi di perequazione fiscale**.

Nonostante l'estremo grado di eterogeneità, la letteratura internazionale di riferimento³, consente di individuare alcune **principali metodologie** alle quali possono essere riportate pressoché tutte le esperienze concrete dei diversi paesi.

Due sono le dimensioni fondamentali della valutazione dei fabbisogni di spesa dei governi locali. La prima consiste nella definizione del **vincolo di bilancio complessivo** (*macro-budget*), vale a dire nel determinare l'ammontare globale delle risorse trasferibili. La seconda riguarda l'individuazione del **meccanismo di riparto** delle risorse tra i governi locali interessati.

Questa prima distinzione è importante, in quanto permette di puntualizzare come lo scopo principale delle tecniche di determinazione dei fabbisogni finanziari dei governi locali sia l'individuazione di un criterio di riparto di un ammontare di risorse prestabilito: **i fabbisogni standard sono principalmente un concetto relativo** (*relative needs*) e solo secondariamente, in particolare quando utilizzati per finanziare i livelli essenziali di specifici servizi, assumono una valenza in termini monetari assoluti.

I due grandi approcci, della **spesa storica** o effettiva, da una parte, e dei **fabbisogni standard**, dall'altra, si distinguono nettamente sotto il profilo delle esigenze informative e di calcolo. Il criterio della spesa storica non richiede il supporto di alcuna metodologia statistica e/o econometrica e minimizza l'esigenza di dati: i fabbisogni di spesa sono determinati in relazione a quanto contabilizzato nell'ultimo bilancio disponibile o in un certo numero di bilanci del passato. Questo approccio, che ha l'indubbio vantaggio della semplicità, presenta notevoli inconvenienti: elementi di casualità nella erogazione dei flussi di finanza derivata, il rischio di perpetuare nel tempo iniquità nella distribuzione dei trasferimenti, la possibilità di insostenibilità finanziaria nel lungo periodo, come conseguenza del vincolo di bilancio debole che si impone ai governi locali.

³ Tra le principali pubblicazioni si segnalano:

- OECD, "Measuring local expenditure needs: the Copenhagen workshop", *OECD urban management studies*, n° 4, 1981;
- Blöchliger H. et al., "Fiscal equalisation in OECD countries", *OECD Network on Fiscal Relations Across Levels of Government*, 2007;
- Reschovsky A. "Compensating Local Governments for Differences in Expenditure Needs in a Horizontal Fiscal Equalization Program", in R. Boadway e A. Shah, *Intergovernmental fiscal transfers: principles and practice*, World Bank, 2007;
- Dafflon B. e Mischler P. "Expenditure needs equalisation at the local level: methods and practice" in J. Kim e J. Lotz, *Measuring Local Government Expenditure Needs*, The Copenhagen Workshop 2007.

Per queste ragioni il criterio della spesa storica è considerato il sistema di ripartizione dei trasferimenti meno adatto nel lungo periodo. Può tuttavia avere un ruolo utile nel breve periodo, quando la transizione verso più valide formule di perequazione può richiedere lunghe e complesse fasi di aggiustamento.

Il criterio dei fabbisogni standard, per quanto possa essere adottato in base a tecniche diverse, in ogni caso si differenzia radicalmente dall'approccio della spesa storica, in quanto ha la finalità di misurare le differenze nelle necessità finanziarie di enti locali con caratteristiche diverse. La precisione con cui vengono calcolati questi differenziali di spesa dipende, da un lato, dalla quantità e dalla qualità dei dati utilizzati, dall'altro, dagli strumenti di calcolo impiegati.

3.2 I FABBISOGNI STANDARD

Il criterio dei fabbisogni standard poggia sull'idea che **le necessità finanziarie di un ente locale sono espressione delle caratteristiche territoriali e socio-demografiche della popolazione residente**. Aspetti che, da un lato, influiscono sulle necessità dei cittadini e quindi sulla domanda di servizi, dall'altro, influiscono direttamente sui costi di produzione. Si pensi, ad esempio, ai servizi di polizia municipale dove un livello di fabbisogno più alto può essere generato sia da un maggior numero dei veicoli, in quanto aumenta la necessità dei controlli e il rischio di incidenti, sia da una maggiore lunghezza delle strade comunali in quanto diventa più oneroso controllare un territorio più vasto.

Il vantaggio di superare il principio della spesa storica e di legare **l'erogazione dei trasferimenti perequativi al fabbisogno standard**, è duplice e **consente di coniugare equità ed efficienza**, due obiettivi che è spesso difficile tenere insieme. Sul fronte dell'equità, il vantaggio è quello di erogare i trasferimenti in base alle reali necessità di ogni territorio, in modo da garantire a tutti gli enti la possibilità di fornire servizi locali uniformi in termini di qualità e quantità. Dal lato dell'efficienza, si ha il vantaggio di una maggiore responsabilizzazione degli amministratori locali in quanto la spesa superiore allo standard, non potendo essere coperta da trasferimenti, deve essere finanziata direttamente dai cittadini con le imposte locali.

L'OCSE include l'adozione del calcolo dei fabbisogni standard nell'ambito delle **best practice relative alla progettazione dei sistemi di finanziamento dei governi locali**. In particolare, si sostiene che l'erogazione dei trasferimenti in base formule matematiche che misurano il fabbisogno di ogni ente, è da preferirsi a sistemi basati sulla spesa storica o sulla discrezionalità del Governo centrale, perché garantisce maggiore trasparenza del flusso dei trasferimenti, più equità nella redistribuzione delle risorse e maggiore efficienza nella gestione della spesa pubblica, grazie all'irrigidimento dei vincoli di bilancio dei governi locali.

La possibilità di ottenere concretamente i vantaggi attribuiti all'adozione del criterio dei fabbisogni standard è strettamente legata alla precisione con cui il fabbisogno è calcolato e anche all'interpretabilità dei risultati, e quindi alla possibilità di trasmetterli ai soggetti istituzionali interessati. Per questo motivo affinché l'adozione del criterio dei fabbisogni standard risulti efficace è necessario, prima di tutto, costruire **ampie banche dati che consentano di fotografare nel modo più preciso possibile il contesto socio-economico e le caratteristiche territoriali dei singoli enti**. In secondo luogo è necessario utilizzare **tecniche statistiche ed econometriche con cui trasformare queste informazioni in fabbisogno finanziario nel modo più corretto possibile**.

Il calcolo dei fabbisogni standard è uno strumento che consente l'erogazione dei trasferimenti perequativi in modo equo ed efficiente ma che necessita, allo stesso tempo, di un adeguato supporto tecnologico per funzionare correttamente. Per questo motivo è **diffuso principalmente in paesi economicamente più sviluppati**, mentre è impiegato più raramente nei paesi in ritardo di sviluppo. In ambito OCSE il metodo è utilizzato con successo in Danimarca, Finlandia, Norvegia, Svezia, Regno Unito, Olanda, Portogallo, Giappone e Australia.

Tra i paesi europei il Regno Unito è quello che da più tempo utilizza sofisticate tecniche statistiche ed econometriche per la determinazione dei fabbisogni standard degli enti locali. Dopo più di un decennio di dibattito e sperimentazione, l'introduzione delle tecniche di standardizzazione della spesa è andata a regime all'inizio degli anni '90 in concomitanza con un processo di rinnovamento di tutto il comparto pubblico locale britannico, oggi uno dei più attenti ai problemi dell'efficienza e della misurazione della performance nell'erogazione dei servizi locali.

Nel più ampio scenario mondiale è il sistema di perequazione fiscale australiano che viene considerato uno dei più completi e portato a modello per i paesi che, come l'Italia, intraprendono riforme in questa direzione. Del sistema australiano si apprezza generalmente anche la scelta di affidare le responsabilità tecniche nella determinazione degli standard a una agenzia indipendente, la *Commonwealth Grants Commission*.

3.3 LE PRINCIPALI TECNICHE DI DETERMINAZIONE DEI FABBISOGNI STANDARD

Le metodologie di determinazione dei fabbisogni standard si distinguono, da un lato, per la quantità dei dati utilizzati per cogliere le caratteristiche ambientali e socio-economiche dei territori degli enti locali oggetto di analisi, dall'altro, per le tecniche statistiche utilizzate per selezionare e valutare il peso che queste variabili hanno nel determinare i differenziali di fabbisogno.

L'approccio di standardizzazione più semplice e grossolano è quello della **spesa procapite uniforme**, in base al quale si utilizza la numerosità della popolazione residente come unico determinante delle necessità di spesa. Si standardizza la spesa come ammontare procapite uniforme per tutti gli enti, pari al macro-budget diviso per la popolazione nazionale: il fabbisogno di ogni singolo ente si ottiene moltiplicando questo valore procapite per la popolazione residente.

Un approccio più completo, che consente di includere nel calcolo del fabbisogno anche altre variabili, oltre alla popolazione residente, è il **Representative Expenditure System (RES)**. Secondo questo approccio, il fabbisogno relativo di ogni ente è determinato in base alla combinazione lineare di una serie di fattori di carico ottenuta in relazione al peso che questi fattori hanno nella determinazione delle necessità di spesa. Tra i fattori di carico possono essere inclusi, sia caratteristiche ambientali come la superficie, il numero dei residenti, la composizione della popolazione residente per età, la lunghezza delle strade ecc., sia elementi strutturali relativi alla quantità di servizi prodotti e agli input impiegati per la fornitura dei servizi pubblici locali. Di solito la scelta di questi fattori è rimessa all'analisi di esperti oppure a scelte di carattere politico. La determinazione dei pesi segue di solito logiche di tipo statistico.

Un caso molto semplice di RES è quando il fabbisogno standard di una regione dipende solo da due fattori, la popolazione residente e la superficie, con pesi prestabiliti. Per esempio, se in una regione risiede il 10% della popolazione nazionale e la superficie è pari al 50% di quella nazionale e i pesi sono 0,8 per la popolazione e 0,2 per la superficie, il fabbisogno standard risulterà pari a $0,18 = 0,8 \times 0,1 + 0,2 \times 0,5$. Da cui si ottiene che la regione avrà diritto al 18% dell'ammontare globale dei trasferimenti perequativi (supponendo che la perequazione avvenga solo in relazione ai fabbisogni di spesa).

L'approccio RES può dare risultati accettabili quando gli enti oggetto di analisi sono pochi e simili tra di loro. Risulta invece molto difettoso nel caso di enti locali eterogenei con marcati differenziali di fabbisogno. A fronte della sua immediatezza e flessibilità, non è supportato da nessun modello teorico che operi da guida nella scelta dei fattori di carico e la determinazione dei pesi è, nella sostanza, affidata a scelte di tipo di discrezionale.

Per questi motivi la maggior parte dei paesi sviluppati che ripartiscono i trasferimenti perequativi in base ai fabbisogni standard adottano un approccio simile al RES ma più sofisticato. Si tratta del **Regression Cost Base Approach (RCA)**, in base al quale il fabbisogno standard di ogni ente viene valutato come valore atteso di una funzione di costo minimo (ovvero legato a un comportamento efficiente del governo locale) stimata utilizzando la tecnica econometrica della regressione multipla.

Con l'approccio RCA la selezione delle variabili da inserire nel modello di stima è guidata da un modello teorico basato sull'interazione tra la domanda di servizio pubblico espressa dai cittadini e l'offerta di servizio pubblico espressa dal governo locale. Da cui si ottiene che il costo efficiente per la fornitura di un determinato servizio dipende da tre gruppi fondamentali di variabili: la **quantità ottimale del servizio offerto**⁴, i **prezzi degli input utilizzati nel processo produttivo** (principalmente il costo del lavoro) e le **variabili di contesto relative all'offerta**, ovvero gli elementi esogeni che possono favorire oppure ostacolare, a parità di altre condizioni, la fornitura dei beni pubblici locali (si pensi ad esempio alle caratteristiche morfologiche del territorio di un ente oppure alla estensione della sua superficie).

Il peso, con cui ogni singola variabile influenza la determinazione del fabbisogno standard è stimato in modo statisticamente robusto attraverso l'utilizzo delle tecniche di regressione multipla. In questo modo tutti gli elementi per il calcolo dei differenziali di spesa sono determinati all'interno di un modello che è in grado di rappresentare correttamente le variabili che identificano le reali determinanti dei fabbisogni di spesa, soprattutto nel caso di enti locali molto eterogenei.

Rispetto all'approccio RES, il prezzo da sostenere per la maggiore precisione offerta dall'approccio RCA è rappresentato dalla maggiore quantità e qualità dei dati necessari, soprattutto in merito alla misurazione dei prezzi degli input e alla corretta identificazione delle variabili di output che possono essere utilizzate per misurare la quantità ottimale del servizio pubblico offerto in equilibrio.

In particolare, la presenza delle variabili di output del servizio pubblico all'interno del modello di stima dei fabbisogni standard presenta due ordini di problemi. Innanzitutto

⁴ Per quantità ottimale del servizio s'intende quella che meglio soddisfa le preferenze e/o necessità dei cittadini residenti.

gli output non sono sempre misurabili e ci potrebbero essere carenze informative molto serie su questo versante. In secondo luogo, anche se gli output del servizio pubblico fossero osservabili con estrema precisione, potrebbero essere esogeni al modello teorico di partenza (si pensi, in alcuni casi, alle situazioni in cui lo Stato fissa dei livelli essenziali delle prestazioni a cui i singoli enti locali devono conformare la propria fornitura di servizio), ma potrebbero anche essere endogeni in quanto la loro quantità ottimale è determinata congiuntamente ai livelli di spesa. In quest'ultimo caso, per stimare in modo corretto il peso dell'output nella determinazione dei fabbisogni sarebbe necessario ricorrere a tecniche di stima a due stadi basate sull'utilizzo delle variabili strumentali che non sempre, però, possono essere adottate con successo.

Una soluzione molto utilizzata per risolvere entrambi i problemi sopra richiamati è quella di stimare una variante della funzione di costo che prende il nome di **funzione di spesa**. Si tratta, in sostanza, di una funzione di costo in cui al posto della quantità ottimale del servizio offerto si sostituiscono le sue determinanti, rappresentate dalle variabili di contesto che influiscono sulla domanda dei cittadini (si pensi ad esempio alla composizione per età della popolazione, in quanto una popolazione più anziana esprimerà una domanda maggiore per servizi sociali di assistenza).

Per questo motivo, alla fine, **l'approccio RCA basato sulla stima di una funzione di spesa** risulta essere quello più completo e robusto per la valutazione dei fabbisogni standard e quindi anche quello più utilizzato in ambito internazionale. Questa variante dell'approccio RCA puro risulta, nell'apparenza, molto simile all'approccio RES con la differenza sostanziale che la scelta delle variabili utilizzate per il calcolo è supportata da un modello teorico, e il loro peso è determinato con lo strumento della regressione multipla lasciando poco spazio a interventi di tipo discrezionale rendendo la stima del fabbisogno più robusta e obiettiva.

Rispetto all'approccio RCA puro, l'approccio RCA basato sulla stima di una funzione di spesa ha il vantaggio di non dover adottare ulteriori strumenti econometrici, oltre la regressione multipla, al fine di stimare correttamente il peso esercitato dagli output nella determinazione dei livelli di fabbisogno. Dell'altro lato, a causa di questa semplificazione, non consente di misurare la relazione tra fabbisogno e output e quindi di stimare il fabbisogno direttamente in base al livello di servizio ottimale offerto in equilibrio.

3.4 I LIVELLI QUANTITATIVI DELLE PRESTAZIONI

Il Decreto Legislativo n. 216 del 2010 introduce, accanto ai fabbisogni standard, un altro elemento di assoluta novità nel panorama degli enti locali italiani: **la determinazione dei livelli quantitativi delle prestazioni**.

La volontà del legislatore di misurare, accanto alle necessità finanziarie dei governi locali, anche la quantità dei servizi offerti va salutata con grande favore. Un esercizio, quest'ultimo, estremamente importante sia ai fini dell'efficientamento della spesa pubblica sia ai fini della determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni e degli obiettivi di servizio da assegnare ai governi locali. Una necessità molto discussa in ambito politico e accademico, ma mai soddisfatta in modo chiaro dal punto di vista metodologico.

Diversamente dalla determinazione dei fabbisogni standard, per i quali esiste una letteratura accademica consolidata e molte esperienze internazionali da cui prendere esempio, la **determinazione dei livelli quantitativi delle prestazioni** è un esercizio innovativo in ambito internazionale che pone l'Italia in una posizione di assoluta avanguardia.

L'unicità **esperienza internazionale** importante che può essere richiamata al riguardo, è quella **inglese** dove, da più di venti anni, si procede in modo sistematico a misurare **l'output degli enti locali attraverso una serie di indicatori (più di 200 attivi nel 2009) chiamati Best Value Practice Indicators (BVPI).**⁵ L'elemento più caratterizzante dell'esperienza inglese è stato l'implementazione di un **sistema di valutazione globale della performance degli enti locali chiamato Comprehensive Performance Assessment (CPA)** che, attraverso la combinazione dei BVPI con il giudizio degli ispettori ha portato, per otto anni (dal 2002 al 2009), alla pubblicazione annuale della classifica degli enti locali, assegnando ad ogni ente un numero di stelle che va da quattro, in caso di performance eccellente, a zero in caso di giudizio fortemente negativo. Questo sistema di valutazione della performance, pur non producendo un impatto diretto sulla erogazione dei trasferimenti perequativi, è stato utilizzato con successo al fine di individuare gli enti più deboli su cui è stata concentrata l'attenzione del governo centrale al fine di elevare il livello della qualità e della quantità dei servizi offerti. **L'intero processo di valutazione è stato svolto da un'agenzia indipendente di auditing (Audit Commission) e rappresenta un'esperienza di grande importanza in quanto, ad oggi, il CPA è l'unico esempio concreto di sistema di valutazione, basato su indicatori quantitativi, volto a monitorare la performance globale degli enti locali.**

⁵ Ad esempio, tra gli indicatori di output del servizio di assistenza sociale troviamo il numero di anziani aiutati a vivere in casa su 1000 abitanti con più di 65 anni (BPVI54); tra gli indicatori relativi ai servizi ambientali si può richiamare la percentuale dei rifiuti domestici riciclati (BPVI82a); da ultimo tra gli indicatori che misurano la performance nell'ambito dei servizi generali di amministrazione troviamo la percentuale di fatture pagate entro 30 giorni dal ricevimento o entro i termini di pagamento concordati (BPVI8).

4 LA DETERMINAZIONE DEI FABBISOGNI STANDARD NEL CASO ITALIANO

4.1 IL RUOLO DI SOSE E IFEL

Il D.lgs. 216/10 assegna il compito di elaborare le metodologie di determinazione dei fabbisogni standard degli enti locali italiani alla **SOSE Soluzioni per il Sistema Economico S.p.A.**

Questa scelta interpreta a pieno il **modello di governance ritenuto dall'OCSE tra i più adatti per la gestione dei trasferimenti perequativi**: un modello che vede l'assegnazione degli aspetti tecnico-metodologici a un organismo *super partes* in modo da facilitare la mediazione tra governo centrale ed enti locali.

Inoltre, questa scelta, valorizza il **know-how in campo statistico ed econometrico acquisito da SOSE nel campo degli studi di settore**, patrimonio che risulta fondamentale nella progettazione delle metodologie di calcolo dei fabbisogni standard e dei livelli quantitativi delle prestazioni degli enti locali.

Infine, il decreto affida a IFEL (Istituto per la Finanza e l'Economia Locale, Fondazione ANCI) la responsabilità di **collaboratore scientifico e di supporto a SOSE** nelle seguenti attività: analisi e studi in materia di contabilità e finanza locale, predisposizione dei questionari e somministrazione agli enti locali, sviluppo della metodologia di calcolo dei fabbisogni standard, valutazione dell'adeguatezza delle stime prodotte, analisi dei risultati, monitoraggio del processo di attuazione dei fabbisogni standard.

4.2 LE FUNZIONI FONDAMENTALI DEI COMUNI E DELLE PROVINCE

Le funzioni fondamentali oggetto di standardizzazione del fabbisogno, indicate nell'articolo 3 del D.lgs. 216/10, sono elencate nelle tabelle 4.1 e 4.2, rispettivamente per i comuni e le province delle regioni a statuto ordinario, con l'indicazione dell'ammontare delle risorse corrispondenti a ciascuna funzione e del loro peso sul totale⁶.

⁶ I dati fanno riferimento al 2009 in modo da essere allineati con i valori dei questionari utilizzati per l'analisi della spesa storica.

Tabella 4.1 - Distribuzione delle spese correnti impegnate per le sei funzioni fondamentali, Certificati di Conto Consuntivo (CCC) 2009, Comuni appartenenti alle Regioni a statuto ordinario

Funzioni fondamentali	Spese correnti da CCC (Interventi 1, 2, 3, 4, 5 e 7)	
	Ammontare (Euro)	Percentuale
Funzioni Generali di Amministrazione, di Gestione e di controllo (solo 70%)	8.812.634.405	27.20%
Funzioni di Polizia Locale	2.548.869.385	7.87%
Funzioni di Istruzione Pubblica	5.998.980.097	18.52%
Funzioni nel campo della Viabilità e dei Trasporti	3.681.730.056	11.36%
Funzioni riguardanti la gestione del Territorio e dell'Ambiente	6.243.628.968	19.27%
Funzioni del settore Sociale	5.109.574.019	15.77%
Totale Funzioni fondamentali	32.395.416.930	100.00%

Tabella 4.2 - Distribuzione delle spese correnti impegnate per le sei funzioni fondamentali, Certificati di Conto Consuntivo (CCC) 2009, Province appartenenti alle Regioni a statuto ordinario

Funzioni fondamentali	Spese correnti da CCC (Interventi 1, 2, 3, 4, 5 e 7)	
	Ammontare (Euro)	Percentuale
Funzioni Generali di Amministrazione, di Gestione e di controllo (solo 70%)	1.390.198.755	22.89%
Funzioni di istruzione pubblica	1.482.639.780	24.41%
Funzioni nel campo dei trasporti	1.300.990.697	21.42%
Funzioni riguardanti la gestione del territorio	712.995.906	11.74%
Funzioni nel campo della tutela ambientale	489.417.278	8.06%
Funzioni nel campo dello sviluppo economico (Servizi del Mercato del Lavoro)	697.706.537	11.49%
Totale Funzioni fondamentali	6.073.948.953	100.00%

4.3 LE NOZIONE DI FABBISOGNO STANDARD E L'ADERENZA AL MODELLO DI STIMA

La metodologia di valutazione dei fabbisogni standard che si è ritenuta più adatta al caso italiano, anche alla luce delle esperienze internazionali, è il **Regression Cost Base Approach (RCA)**, sia nella sua forma pura, sia in quella basata sulla stima di una funzione di spesa. Questo metodo è stato preferito all'approccio **Representative Expenditure System (RES)** considerata l'eterogeneità e la complessità dei comuni e delle province italiane. Inoltre, l'approccio RCA, in quanto sorretto da un modello teorico che consente di valutare i fabbisogni attraverso la stima di una funzione di costo minimo e quindi efficiente, permette di centrare in pieno il dettato legislativo che impone la valutazione dei fabbisogni standard tenendo conto dell'efficienza con cui i servizi locali sono erogati.

Accanto a questa scelta metodologica di carattere generale, però, di fronte all'estrema eterogeneità delle funzioni fondamentali oggetto di valutazione, si apre la **necessità di tarare l'approccio RCA alle caratteristiche specifiche di ogni funzione** adottando modelli di stima differenti. L'elemento discriminante, circa la scelta del modello specifico da utilizzare per la stima, è rappresentato dalle **caratteristiche delle variabili di output disponibili per misurare il livello di servizio pubblico erogato** nell'ambito di ogni funzione e quindi dalla possibilità di considerare i livelli quantitativi delle prestazioni nel calcolo dei fabbisogni standard.

Per queste ragioni, s'impone una scelta preliminare, a monte di quella relativa alla metodologia di stima: il miglior modello disponibile dovrà comunque essere adattato alle caratteristiche della funzione da analizzare. Ciò consente di massimizzare i risultati voluti dal legislatore, senza forzare le tecniche statistiche nel caso di carenze dal punto di vista informativo.

Due caratteristiche delle funzioni fondamentali svolte dagli enti locali sono qui rilevanti:

- 1) la misurabilità o meno delle prestazioni finali corrispondenti;
- 2) l'esogeneità di tali prestazioni rispetto all'autonomia decisionale di ciascun ente locale.

Sulla base delle combinazioni di queste due caratteristiche dell'output è possibile identificare tre gruppi di funzioni a ciascuno dei quali far corrispondere un diverso modello di valutazione dei fabbisogni. La tabella 4.3 illustra questo schema di classificazione.

Nel primo gruppo (quadrante Nord-Ovest) sono incluse le funzioni per le quali la quantità del servizio offerto è misurabile in modo soddisfacente e le variabili di output che permettono di cogliere tutti gli aspetti fondamentali dell'attività svolta sono esogene rispetto all'autonomia decisionale di ciascun ente (si pensi, ad esempio, ad alcuni casi particolari di funzioni dove sono presenti dei livelli essenziali delle prestazioni effettivamente misurabili). In questi casi si potrà procedere alla stima dei fabbisogni standard considerando un approccio RCA puro ottenendo, di fatto, un modello di stima dei fabbisogni standard basato sul prodotto tra quantità di servizio fissato esogenamente e costi unitari standard.

Il secondo gruppo (quadrante Nord-Est) include quelle funzioni per le quali risulta possibile rilevare la quantità del servizio svolto ma queste prestazioni (in termini di intensità della prestazione o addirittura se offrire o meno un determinato servizio)

riflettono le scelte discrezionali di ciascun ente locale. In questi casi la stima dei fabbisogni standard potrà essere effettuata in modo robusto e consistente utilizzando l'approccio RCA basato sulla stima di una funzione di spesa, che consente di superare in modo semplice ed efficace il problema della endogeneità delle variabili di output rispetto alla spesa osservata. La stima dei livelli standard delle prestazioni non entra in questo caso nella determinazione dei fabbisogni standard. E tuttavia i livelli standard delle prestazioni assumono qui un valore non puramente descrittivo ma anche normativo. I valori di output standard stimati possono infatti essere utilizzati per fornire, in modo preciso, indicazioni circa l'adeguatezza dei servizi svolti e sulla performance dei singoli enti circa il soddisfacimento della domanda potenziale.

Il terzo gruppo (quadrante Sud-Ovest + quadrante Sud-Est) include quelle funzioni per le quali non risulta possibile rilevare la quantità del servizio svolto in quanto le misure di output disponibili non permettono di fotografare in modo completo l'attività dell'ente. In questo caso il modello di stima dei fabbisogni seguirà l'approccio RCA basato sulla stima di una funzione di spesa. La stima dei livelli quantitativi delle prestazioni avrà finalità esclusivamente descrittiva e pertanto non si connette in alcun modo al calcolo finanziario dei fabbisogni standard. È questo il caso delle funzioni di polizia locale dei comuni. Si tratta, comunque, di un gruppo destinato a svuotarsi nel tempo via via che la rilevazione, attraverso il questionario, delle caratteristiche dell'attività svolta diventa più precisa. Col tempo, quindi, ci si aspetta che parte delle funzioni inizialmente classificate in questa categoria vengano riclassificate nelle altre due.

Tabella 4.3 - Sintesi dei modelli generali di valutazione dei fabbisogni standard

		Funzioni fondamentali per le quali le prestazioni sono esogene rispetto all'autonomia degli enti locali (casi per i quali lo Stato fissa i Lep)	
		sì	no
Funzioni con prestazioni finali misurabili	sì	RCA pura (prodotto tra livelli delle prestazioni per costo unitario di produzione; controllo macrofinanziario attraverso la fissazione dei Lep)	RCA funzione di spesa (riparto di un fondo determinato esogenamente in relazione alle compatibilità macrofinanziarie)
	no	RCA funzione di spesa (riparto di un fondo determinato esogenamente in relazione alle compatibilità macrofinanziarie)	

5 LA METODOLOGIA SOSE

Come illustrato nelle sezioni precedenti, il calcolo dei fabbisogni standard può essere realizzato seguendo strade diverse. La molteplicità degli approcci esistenti ha reso necessarie scelte metodologiche preliminari guidate da quattro principi: **correttezza e rigore** dal punto di vista scientifico, **fattibilità** in sede di applicazione, **semplicità** in fase di comunicazione, **rappresentatività** in termini di capacità dei risultati di rappresentare la realtà cui si riferiscono⁷.

Sulla scorta di questi principi, l'approccio metodologico elaborato da SOSE, anche se incardinato nell'ambito di *best practice* consolidate a livello internazionale, introduce vari **elementi innovativi, che potranno suscitare l'interesse della comunità scientifica e offrire un contributo alla ricerca** in atto in diversi paesi per migliorare le procedure di stima dei fabbisogni.

La metodologia SOSE poggia su **quattro pilastri**.

1. La costruzione *ex novo* di una **banca dati sull'attività degli enti locali** attraverso l'elaborazione e l'invio ai Comuni e alle Province di **questionari** con cui sono state raccolte informazioni contabili, informazioni di carattere quantitativo sugli input e sugli output di ogni servizio e informazioni relative al contesto territoriale e socio-economico locale.
2. Il **calcolo dei fabbisogni standard** attraverso l'utilizzo di tecniche statistiche ed econometriche riconducibili nell'alveo della metodologia RCA. E' importante precisare che, per significativi aspetti, le scelte metodologiche verranno riconsiderate in relazione alle altre funzioni fondamentali, soprattutto in ragione del diverso grado di endogeneità e rappresentatività delle misure di output rilevate con i questionari (si consideri al riguardo la sezione 4.3). In via sperimentale, la stessa strategia di stima adottata per i fabbisogni standard, è stata usata per calcolare i **livelli quantitativi delle prestazioni**, come richiesto dalla normativa in vigore (D.lgs. 216/2010, art. 4, comma 1, lett. b) ed e)).
3. La messa a punto di una procedura che potrà in prospettiva consentire un **efficientamento della spesa** attraverso l'inserimento di variabili "obiettivo" nella stima del fabbisogno standard, in modo da introdurre elementi di premialità a favore degli enti che esprimono comportamenti "virtuosi".
4. La **costruzione di vari modelli di Business Intelligence**, con lo scopo di fornire agli enti locali un innovativo strumento informativo-gestionale *online* con il quale monitorare la composizione del proprio fabbisogno e dei livelli quantitativi delle prestazioni, la propria performance in relazione agli indicatori gestionali di adeguatezza e quindi conoscere il proprio posizionamento rispetto agli altri enti, con particolare attenzione a quelli simili o limitrofi.

⁷ La descrizione dettagliata delle metodologie di stima, dei dati e dei risultati è contenuta nei due documenti: Nota Metodologica "Determinazione dei fabbisogni standard per i comuni - FC02U - Funzioni di Polizia Locale" e Nota Metodologica "Determinazione dei fabbisogni standard per le Province - FP06U - Funzioni nel campo dello Sviluppo Economico - Servizi del Mercato del Lavoro".

5.1 IL PRIMO PILASTRO: I DATI

La metodologia di raccolta dei dati rappresenta uno dei principali elementi di novità dell'esperienza italiana nello scenario internazionale. La rilevazione dei dati tramite questionari ha consentito di affrontare con efficacia del tutto nuova quello che è generalmente ritenuto il principale punto debole dei meccanismi di stima dei fabbisogni standard: la carenza informativa. La mole di dati raccolti ed elaborati ai fini della determinazione dei fabbisogni standard conferisce alla procedura di stima un notevole grado di robustezza.

Con i questionari, predisposti in collaborazione con IFEL e UPI e distribuiti tramite un sistema web dedicato (**portale Progetto Fabbisogni Standard**), sono state richieste ai Comuni, Unioni di Comuni e alle Province informazioni di natura contabile e strutturale relative alle modalità di svolgimento dei diversi servizi relativi alle funzioni fondamentali.

I questionari rispondono all'esigenza di integrare/riclassificare e a volte correggere quanto già disponibile dalle fonti ufficiali. In particolare, i dati raccolti dai Certificati di Conto Consuntivo (CCC) si sono rilevati insufficienti per la determinazione del costo effettivo delle funzioni fondamentali oggetto di standardizzazione. Se, da un lato, l'utilizzo come punto di partenza di una fonte consolidata nel tempo, quale i CCC, ha l'indubbio vantaggio di una maggiore stabilità dell'informazione, dall'altra, la forte eterogeneità dei criteri di registrazione contabile e la natura di sintesi del documento non consentono di fare conto sul CCC quale unica fonte per la determinazione della voce di spesa storica da utilizzare come variabile dipendente del modello di stima.

D'altra parte le altre fonti ufficiali (ISTAT, ACI, Ancitel, MIUR, Agenzia del Territorio ecc.) non offrono le informazioni di dettaglio indispensabili per l'analisi delle funzioni fondamentali. Ad esempio, non esistono fonti ufficiali che raccolgano informazioni a livello comunale e provinciale sugli elementi specifici del territorio che determinano un maggior carico di lavoro: così come non esiste la possibilità di individuare le principali dotazioni strumentali e le unità locali.

I **dati di natura strutturale**, rilevati con il questionario, rappresentano dunque una straordinaria novità. Essi consentono di comporre in un quadro unitario gli elementi di **input** (personale impiegato, dotazioni strumentali, unità locali utilizzate, ecc.), gli **output prodotti** (servizi svolti) e le modalità di svolgimento dei servizi (Unioni di Comuni e altre forme di gestione associata oppure gestione diretta). **Le informazioni di natura contabile** richieste nei questionari permettono, d'altra parte, di riclassificare e di integrare i dati contenuti nel certificato di conto consuntivo, al fine di una più precisa rappresentazione della spesa storica.

Ai fini della determinazione dei fabbisogni standard è stata costruita **una banca dati** unica contenente il patrimonio informativo degli enti locali proveniente dagli archivi dei certificati di conto consuntivo, forniti dal Ministero dell'Interno per l'anno 2009, integrati con le informazioni presenti nei questionari e con i dati desumibili da fonti ufficiali. La banca dati riguarda la platea di enti locali oggetto dell'analisi (6.702 Comuni, 239 Unioni di Comuni e 83 Province). In quest'ambito è stato fondamentale il contributo metodologico fornito dall'ISTAT.

Va segnalata l'importante attività svolta da SOSE nel **controllo della qualità dei dati**: per il questionario FC02U sono stati stabiliti contatti, via posta elettronica ordinaria e certificata, nonché via telefono, con 486 enti locali. Tale attività ha consentito in modo di correggere 1.076 anomalie, corrispondenti a gravi incoerenze riscontrate nei dati dichiarati.

Inoltre, le informazioni acquisite con i questionari hanno permesso di censire, per la prima volta, i **modelli organizzativi** utilizzati dagli enti locali per la fornitura dei servizi, consentendo, in sede di stima dei fabbisogni standard, di valutarne l'impatto sulla spesa come richiesto dall'articolo 4 comma 3 del D.lgs. 216/10. In particolare, per la prima volta è stato possibile censire in modo puntuale la geografia delle Unioni di comuni e delle altre forma associate di gestione dei servizi (Comunità montane, consorzi e convenzioni), di cui si conosceva molto poco.

5.2 IL SECONDO PILASTRO: IL MODELLO

Il secondo pilastro è costituito dallo sviluppo delle metodologie per la valutazione dei fabbisogni standard. In via sperimentale, come si è detto, lo stesso modello è stato applicato alla stima dei livelli quantitativi delle prestazioni.

5.2.1 Il modello per la stima fabbisogni standard

Il linea con la metodologia RCA, ritenuta la più adatta al caso italiano (si veda la sezione 4.3), il modello è basato sull'interazione tra la domanda e l'offerta dei servizi pubblici locali, entrambe espresse in termini unitari rispetto al numero dei beneficiari denominato di seguito *gruppo client* (nella maggior parte dei casi corrispondente alla popolazione residente).

La domanda unitaria di servizio pubblico locale (g_e), riportata nell'equazione (1) dipende: dalle variabili di contesto relative alla domanda (Q), in grado di cogliere gli aspetti demografici e socio-economici relativi alla domanda; dal reddito medio (R); dal costo unitario del servizio pubblico locale (y):

$$g_e = d(Q, R, y) \quad (1)$$

L'offerta unitaria del servizio pubblico locale in termini di costo unitario y , espressa nell'equazione (2), dipende dalle seguenti variabili: il livello dei fattori esogeni di carico (g_s)⁸; il livello di output endogeno del servizio pubblico (g_e), i prezzi degli input (p); le variabili di contesto relative all'offerta (A)⁹:

$$y = s(g_s, g_e, p, A) \quad (2)$$

⁸ Si tratta, ad esempio, dei servizi svolti dagli Enti locali per le amministrazioni di livello superiore (come, per le Funzioni di Polizia Locale dei comuni, le comunicazioni di notizie di reato, le querele e denunce ricevute o la rilevazione degli incidenti) e in generale di attività non direttamente riconducibili alle scelte degli amministratori locali.

⁹ Si tratta, ad esempio, degli aspetti morfologici e socio-economici che non influenzano le preferenze/necessità locali circa il livello dei servizi pubblici, ovvero di quegli elementi esogeni che possono favorire oppure ostacolare, a parità di altre condizioni, la fornitura dei beni pubblici locali; inoltre sono incluse le tipologie e le modalità di svolgimento del servizio che sono legate direttamente alle caratteristiche e alle esigenze del territorio (Servizi di polizia stradale o Servizi di polizia urbana e rurale).

Il livello ottimale del servizio pubblico locale unitario e il suo costo di fornitura unitario sono determinati, quindi, simultaneamente all'interno di un modello strutturale di due equazioni: la (1) e la (2).

Al fine di coniugare semplicità e rigore metodologico, la stima del fabbisogno è stata effettuata attraverso la funzione di spesa, che rappresenta la forma ridotta del modello strutturale di domanda e offerta del servizio pubblico. La funzione di spesa, riportata nella (3), si ottiene sostituendo l'equazione (1) nella (2).

$$y = f(Q, R, p, A, g_s) \quad (3)$$

Il principale vantaggio di valutare i fabbisogni standard attraverso la funzione di spesa è la possibilità di ottenere in modo semplice e robusto stime consistenti, in quanto le variabili indipendenti sono rappresentate da variabili esogene. E' per questo principale motivo che la stima del fabbisogno basata su funzioni di spesa è l'approccio econometrico più utilizzato in ambito internazionale (si veda il paragrafo 3.3).

L'equazione (3) esprime, in definitiva, il livello di spesa corrente unitario in funzione delle caratteristiche sociali ed economiche del territorio e dei fattori esogeni di carico, da cui si ottiene il **fabbisogno standard teorico (FST)** di ogni ente.

Per altre funzioni la stima del FST di ogni ente potrà avvenire utilizzando direttamente la funzione di costo riportata nell'equazione (2): quindi attraverso un modello che moltiplica le quantità del servizio svolto per dei coefficienti che esprimono il costo unitario standard dei singoli output che compongono i servizi svolti. In particolare questa opzione può essere opportunamente considerata in casi specifici. Il primo è quando la maggior parte del servizio pubblico locale è misurabile in modo adeguato, ed è rappresentato da fattori esogeni di carico (come ad esempio nel caso delle funzioni nel campo dello sviluppo economico e dei servizi del mercato del lavoro delle province)¹⁰. Il secondo è quando la maggior parte del servizio pubblico è rappresentata da output endogeni misurabili con un buon livello di accuratezza ed è possibile superare in modo efficace il problema della endogeneità dell'output attraverso l'individuazione di un set di variabili strumentali valido dal punto di vista econometrico.

Indipendentemente dal modello teorico scelto, la stima del *FST* di ogni ente avviene attraverso il calcolo dei valori attesi di un modello econometrico stimato con la tecnica della regressione multipla e, dove necessario, con l'ausilio della tecnica delle variabili strumentali, dopo aver valutato la possibilità di utilizzare diverse specificazioni lineari e non lineari dello stesso modello econometrico.

Successivamente, si calcola per ogni ente *i* un indicatore di fabbisogno relativo, corrispondente al **coefficiente di riparto *FST_CR_i***, che rappresenta il risultato finale della procedura prevista per la stima dei fabbisogni standard.¹¹

$$FST_CR_i = \frac{N_i \times FST_i}{\sum_i (N_i \times FST_i)}$$

¹⁰ In questo primo caso è ovvio che l'utilizzo di una funzione di costo o di una funzione di spesa equivale esattamente alla stima dello stesso modello.

¹¹ In relazione alle funzioni di polizia locale dei comuni e delle funzioni nel campo dello sviluppo economico - servizi del mercato del lavoro delle province, l'elenco completo dei coefficienti di riparto è riportato, rispettivamente, negli Allegati 7 e 6 delle Note metodologiche.

N_i indica la numerosità del gruppo client che, per esempio, in relazione alle funzioni di polizia locale dei comuni corrisponde alla popolazione residente, mentre per le funzioni dello sviluppo economico - servizi del mercato del lavoro delle province corrisponde alla popolazione residente in età lavorativa.

L’FST costituirà il risultato finale della procedura solo nei casi particolari in cui sarà possibile utilizzare in modo corretto un approccio RCA puro e ci si troverà di fronte a livelli quantitativi delle prestazioni per i quali lo Stato fisserà i LEP.

I fabbisogni standard stimati si risolvono dunque, salvo in casi particolari, in coefficienti di riparto di un ammontare complessivo di spesa determinato esogenamente dal decisore politico. Il coefficiente di riparto complessivo, da applicare all’intera spesa di parte corrente destinata alle funzioni fondamentali, potrà essere calcolato a conclusione della fase transitoria, una volta stimati i fabbisogni standard per tutte le funzioni fondamentali.

5.2.2 Il modello per la stima dei livelli quantitativi delle prestazioni

Per la stima, effettuata per la prima volta e in termini ancora sperimentali, dei livelli quantitativi delle prestazioni, in assenza di specifici riferimenti teorici o di altre esperienze internazionali che potessero essere utilizzate come guida, è stato seguito un approccio speculare a quello utilizzato per il calcolo dei fabbisogni standard.

Partendo dallo stesso modello teorico di riferimento la valutazione dei livelli quantitativi delle prestazioni si basa sulla stima di una versione ridotta della funzione di domanda dei servizi locali riportata nella equazione (4) una volta sostituita l’equazione (2) nella (1).

$$g_e = h(Q, A, R, p, g_s) \quad (4)$$

In tale ottica, gli output dei servizi divengono la variabile dipendente di un modello econometrico che vede come variabili indipendenti una pluralità di variabili esogene che meglio spiegano la domanda. Dopodiché, i livelli quantitativi delle prestazioni di ogni ente locale sono individuati calcolando un indice sintetico dei valori di output attesi.¹²

L’analisi congiunta dei differenziali tra spesa storica e fabbisogno standard e tra output effettivo (storico) e livelli quantitativi delle prestazioni stimati (output standard o teorico) può in prospettiva diventare uno strumento potente per l’individuazione della natura delle politiche appropriate a ogni specifico ente locale, dato il suo posizionamento rispetto agli altri. Si consideri, a titolo di esempio, l’esercizio riportato nella figura 5.1.

La logica di fondo dietro il posizionamento degli enti locali nei quattro quadranti della figura 5.1 si basa sulla considerazione che l’output standard è, dal punto di vista teorico, una misura della domanda potenziale che deve essere soddisfatta con il fabbisogno standard.

¹² Quando possibile tecnicamente si deve tenere conto della struttura multi-output dei servizi relativi alle funzioni fondamentali degli enti locali. Al fine di valorizzare in modo corretto le eventuali interdipendenze esistenti tra gli output si deve procedere alla stima di un modello strutturale.

Quindi, una spia rossa si accende per gli enti collocati nei quadrati III e IV della figura: gli enti posizionati nel quadrante III sono denominati “sotto livello” in quanto a fronte di un fabbisogno standard superiore alla spesa storica dovrebbero anche soddisfare una domanda potenziale (output standard) più alta rispetto a quella che è l’attuale capacità di offerta (output storico); gli enti posizionati nel quadrante IV sono denominati “non virtuosi” in quanto oltre a fronteggiare una domanda potenziale superiore all’attuale capacità di offerta presentano una spesa storica superiore al fabbisogno. Entrambi questi gruppi di enti dovrebbero essere posti sotto osservazione: i “sotto livello” per verificare che attraverso l’ottenimento di maggiori risorse finanziarie di fatto offrano livelli di servizio più alto, i “non virtuosi” per verificare la presenza molto probabile di gravi inefficienze.

Per gli enti collocati nei due quadranti superiori, invece, si accende una spia verde: quelli collocati nel quadrante II, denominati “virtuosi”, presentano una domanda potenziale inferiore a quella effettivamente soddisfatta e un fabbisogno standard maggiore rispetto alla spesa storica, dovrebbero essere, quindi, gli enti da utilizzare come benchmark per l’individuazione delle *best practice*; da ultimo gli enti posizionati nel quadrante I, denominati “sopra livello” sono quelli che, a fronte di una spesa storica superiore al fabbisogno standard, offrono anche un livello di servizio superiore alla domanda potenziale. Questi enti dovrebbero essere in grado, quindi, di finanziare autonomamente dei livelli di servizio effettivi superiori alla domanda potenziale o ridurre il livello di servizio in linea con il fabbisogno.

Figura 5.1 - Mappa di posizionamento in relazione al differenziale tra Spesa Storica e Fabbisogno Standard teorico (asse orizzontale) e tra output storici e Livelli quantitativi delle prestazioni (asse verticale)



5.3 IL TERZO PILASTRO: INCENTIVI ED EFFICIENZA

Il terzo pilastro della metodologia SOSE comprende l'elaborazione di **tecniche di efficientamento della spesa locale complessiva** che, in relazione alle indicazioni del decisore politico, possono avere impatto diretto sulla determinazione dei fabbisogni standard e quindi sulla ripartizione dei trasferimenti perequativi.

I meccanismi di efficientamento della spesa hanno l'obiettivo di premiare gli enti locali che si distinguono per una gestione efficiente della spesa e per l'offerta di elevati livelli di servizio, in modo da determinare un forte stimolo per tutti gli enti locali al miglioramento della quantità e dell'efficienza dei servizi erogati.

Al momento è operativa una procedura di calcolo che porta alla determinazione di una seconda nozione di fabbisogno, denominato **fabbisogno standard obiettivo (FSO)**¹³, che si distingue dal fabbisogno standard teorico (FST) in quanto alcune variabili vengono valorizzate, in sede di calcolo dei valori attesi, in base ad un valore obiettivo e non effettivo con valenza di lungo-periodo.

Questa procedura in alcuni casi prende il nome di “sterilizzazione” del valore di una variabile.¹⁴ Ad esempio, invece di riconoscere per intero il fabbisogno stimato in relazione al costo del lavoro effettivo dell'ente, si riconosce soltanto quello che si otterrebbe considerando un costo del lavoro pari alla media nazionale. In questo modo si premiano gli enti che presentano un costo del lavoro effettivo inferiore alla media nazionale e, viceversa, si penalizzano quelli con un costo del lavoro effettivo superiore alla media nazionale.

Nel caso in cui il modello scelto per la valutazione dei fabbisogni fosse una “funzione di costo”, piuttosto che una “funzione di spesa”, questa procedura di sostituire, in sede di calcolo dei valori attesi, ai valori effettivi di alcune variabili dei valori obiettivo (solitamente pari a medie nazionali o di aree geografiche più ristrette), risponderebbe all'esigenza, molto importante di sostituire ai valori di output effettivi (g_e), quelli che si riterranno essere “ottimali” o “essenziali” (g_e^*).

Inoltre, è importante sottolineare, che la scelta delle variabili da sottoporre a sterilizzazione introduce, nella procedura di determinazione dei fabbisogni standard, un elemento di flessibilità, in quanto la scelta delle variabili da sterilizzare può essere una questione da rimettere, in molti casi, nelle mani del decisore politico.

5.4 IL QUARTO PILASTRO: MONITORAGGIO E CONTROLLO

Il quarto pilastro della metodologia SOSE prevede, in linea con le disposizioni del Decreto Legislativo n. 216 del 2010, la definizione di **un sistema di indicatori di gestione (o di adeguatezza) per valutare l'adeguatezza dei servizi consentendo agli enti Locali di migliorarli e di determinare la propria efficienza tecnica e allocativa in**

¹³ In alcune situazioni, come nel caso delle funzioni dello sviluppo economico - servizi del mercato del lavoro delle province, si utilizzerà la denominazione di **fabbisogno standard assegnato (FSA)** in quanto la metodologia di sterilizzazione avrà una efficacia anche nel breve periodo.

¹⁴ Per maggiori dettagli tecnici si consideri la sezione “Applicazione metodologica per il calcolo del fabbisogno standard” delle Note metodologiche.

termini comparativi. Il sistema di indicatori, ideato con una struttura gerarchica ad albero, verrà integrato con dei **modelli di *Business Intelligence***.

Lo scopo è quello di rendere disponibili degli appositi strumenti gestionali *online* per consentire agli enti locali di **monitorare e rendere più efficienti i servizi erogati**. In questo contesto, un'altra analisi e valutazione riguarderà, sia l'efficienza tecnica e allocativa di ogni singolo ente circa l'erogazione dei servizi, sia l'efficienza dei singoli enti nel riscuotere i tributi e le altre entrate di loro competenza.

Ai fini della misurazione dell'efficienza tecnica e allocativa di ogni ente verranno utilizzate sia tecniche di carattere deterministico come la Data Envelopment Analysis, sia tecniche di carattere stocastico come la Stochastic Frontier Analysis che consentono, da angolature diverse, di valutare la capacità dei singoli enti di tramutare gli input in output.

Inoltre questo strumento interattivo consentirà ad ogni ente locale di conoscere, in maniera dinamica, sia il proprio posizionamento rispetto ai quadranti della figura 5.1, sia la composizione del proprio fabbisogno teorico e obiettivo in relazione ad un determinato ammontare teorico di risorse disponibili per la perequazione.

6 I PRINCIPALI RISULTATI DALLA PRIMA FASE DI STIMA

Questa prima fase della stima dei fabbisogni standard e dei livelli quantitativi delle prestazioni ha interessato due funzioni degli enti locali italiani:

1. le “Funzioni di Polizia Locale” espletate dai Comuni e Unioni di Comuni delle Regioni a statuto ordinario, con una spesa complessiva, nel 2009, di 2.549 milioni di euro pari al 7.87% della spesa corrente totale relativa alle funzioni fondamentali dei Comuni;
2. le “Funzioni dello Sviluppo Economico - Servizi del Mercato del Lavoro” espletate dalle Province delle Regioni a statuto ordinario, con una spesa complessiva, nel 2009, di 698 milioni di euro pari al 11,49% della spesa corrente totale relativa alle funzioni fondamentali delle Province.¹⁵

6.1 LA BANCA DATI: I QUESTIONARI E LE FONTI UFFICIALI

Nel corso di pochi mesi è stato possibile costruire una banca dati contenente un patrimonio informativo unico relativo a 6.702 Comuni, 239 Unioni di Comuni e 83 Province delle regioni a statuto ordinario. La costruzione della banca dati è avvenuta attraverso l’acquisizione dei dati relativi al questionario FC02U, inviato ai Comuni e Unioni di Comuni e del questionario FP06U, inviato alle Province, l’acquisizione degli archivi dei Certificati di Conto Consuntivo forniti dal Ministero dell’Interno per l’anno 2009 e la raccolta dei dati desumibili dalle fonti ufficiali¹⁶. La Tabella 6.1 riporta il numero totale delle variabili incluse nella banca dati suddivise per categoria.

Tabella 6.1 - Variabili incluse nella banca dati dei Comuni e delle Province

Categoria	Comuni - Funzioni di polizia locale		Province - Servizi del mercato del lavoro	
	Numerosità		Numerosità	
	Questionario	Fonti ufficiali	Questionario	Fonti ufficiali
Dati generali e caratteristiche del territorio	10	16		1
Istruzione		26		26
Trasporti e pendolarismo		17		
Sviluppo economico, turismo e mercato del lavoro		41		46
Livelli dei prezzi		5		3
Variabili demografiche		54		54
Variabili contabili	130		183	
Servizi svolti e utenza servita	16		53	
Dotazioni strumentali dell’Ente	10		5	
Modalità di svolgimento dei servizi	14		48	
Forme di gestione associata	6			
Esternalizzazioni			57	
TOTALE	186	159	346	130

¹⁵ La stima ha interessato soltanto gli enti locali delle Regioni a statuto ordinario come previsto dalla L. 42/09 e dal D.lgs. 216/10.

¹⁶ In questo ambito è stato fondamentale il contributo metodologico fornito dall’ISTAT.

La correttezza delle informazioni raccolte con i questionari è stata validata attraverso un'importante lavoro preliminare in merito al **controllo della qualità dei dati**: per il questionario FC02U, ad esempio, sono stati stabiliti contatti, via posta elettronica ordinaria e certificata e telefonicamente, con 486 enti locali in modo da correggere 1.076 anomalie, corrispondenti a gravi incoerenze riscontrate nei dati dichiarati.

I dati raccolti con i questionari FC02U e FP06U hanno consentito, per la prima volta, la **mappatura quantitativa dei servizi prestati** dai Comuni e Unioni di Comuni nell'ambito delle funzioni di polizia locale¹⁷ e delle Province nell'ambito dei servizi del mercato del lavoro¹⁸. Queste informazioni sono risultate fondamentali per la valutazione dei servizi svolti consentendo l'individuazione, in via sperimentale, dei livelli quantitativi delle prestazioni.

Inoltre, le informazioni acquisite con i questionari FC02U e FP06U hanno permesso di censire, per la prima volta, i **modelli organizzativi** utilizzati dagli enti locali per la fornitura dei servizi, consentendo, in sede di stima dei fabbisogni standard, di valutarne l'impatto sulla spesa come richiesto dall'articolo 4 comma 3 del D.lgs. 216/10.

Per le "Funzioni di Polizia Locale" dei Comuni sono stati individuati i seguenti modelli organizzativi: Comuni con gestione associata in Unione di comuni; comunità montana; consorzio; convenzione; Comuni senza il servizio di polizia locale e Comuni con gestione diretta del servizio di polizia locale.

Per le "Funzioni dello Sviluppo Economico - Servizi del Mercato del Lavoro" delle Province si è proceduto ad un'analisi e valutazione delle esternalizzazioni, individuando i seguenti modelli organizzativi: Province con elevato ricorso a forme di esternalizzazione; Province con basso ricorso a forme di esternalizzazione.

6.2 IL CALCOLO DEI FABBISOGNI STANDARD

6.2.1 Le funzioni di polizia locale dei comuni

Per il calcolo del fabbisogno standard teorico (FST) comunale relativo alle funzioni di polizia locale è stato utilizzato l'approccio RCA basato sulla funzione di spesa. In particolare è stato stimato un modello empirico corrispondente alla versione lineare dell'equazione (3) riportata nella sezione 5.2, utilizzando il metodo dei minimi quadrati ordinari (OLS) con errori robusti per l'eteroschedasticità.

La scelta di una specificazione lineare della funzione di stima dei fabbisogni è stata fatta dopo aver verificato, attraverso analisi approfondite, che l'utilizzo di specificazioni alternative, in particolare di quella log-lineare, presentavano maggiore difficoltà nel calcolo dei valori attesi, minore ricchezza nel ventaglio delle variabili di contesto da poter inserire in regressione e nessun vantaggio particolare sul piano teorico. Quindi, in

¹⁷ L'elenco dei servizi prestati comprende: le sanzioni elevate, i fermi e sequestri amministrativi, le rimozioni di veicoli, gli incidenti stradali rilevati, gli arresti, le comunicazioni notizie di reato, i sequestri penali, le querele e denunce ricevute, i nulla osta al rilascio di autorizzazioni all'occupazione del suolo pubblico, le informazioni e investigazioni per attività comunali o di altri enti, i ricorsi in opposizione alla Autorità Giudiziaria e i trattamenti sanitari obbligatori eseguiti.

¹⁸ L'elenco dei servizi prestati comprende le seguenti macro-categorie: l'accoglienza e prima informazione, l'orientamento, l'incontro domanda-offerta, i servizi di accompagnamento, la consulenza alle imprese, i servizi di collocamento mirato Legge 68/99 e le politiche attive sugli ammortizzatori in deroga.

relazione alle funzioni di polizia locale si è ritenuto che la specificazione lineare potesse garantire il giusto compromesso tra rigore scientifico e fattibilità in sede di applicazione vista la finalità dell'esercizio econometrico.

Il modello vede come variabile dipendente la spesa storica procapite riclassificata con la metodologia riportata nell'allegato 4 della Nota metodologica, e a destra 26 variabili indipendenti tra cui: il numero di veicoli per superficie urbana, le presenze turistiche, la lunghezza delle strade del comune, la spesa media del personale per addetto, la spesa media per l'uso dei veicoli, l'estensione delle aree pedonali permanenti, il numero di giornate annue di mercato, ecc. (si consideri, per maggiori dettagli sulla composizione delle variabili, la sezione "Definizione della funzione dei fabbisogni standard" della Nota metodologica).

L'art. 4 comma 3 del D.lgs. 216/10 stabilisce che *"la metodologia dovrà tener conto delle specificità legate ai recuperi di efficienza ottenuti attraverso le unioni di comuni, ovvero le altre forme di esercizio di funzioni in forma associata."* A tale fine sono stati compiuti grossi sforzi di analisi per ottenere un campione di stima ampio, pari a oltre l'80% dei comuni interessati, in modo da poter rappresentare tutte le forme associate.

È importante precisare che si è proceduto, in sede di applicazione, alla valutazione del fabbisogno anche per 394 comuni che nel 2009 hanno dichiarato di non aver svolto il servizio pur non essendo in forma associata e che quindi presentavano spesa storica nulla. Questa scelta è parsa più consona al ruolo della SOSE che è esclusivamente tecnico (articolo 5 comma 1 a) del D.lgs. 216/10): nessuna motivazione tecnica poteva essere addotta a sostegno dell'attribuzione di un fabbisogno nullo ai comuni senza servizio.

La figura 6.1 mostra gli scostamenti tra il FST e la spesa storica procapite riclassificata per la stima considerando tutti i comuni, anche quelli non inseriti nel campione di regressione. Gli effetti redistributivi dovuti al processo di standardizzazione sono sintetizzati nella tabella 6.2 ponendo la spesa storica complessiva del servizio di polizia locale pari a 100 e raggruppando i comuni in dodici fasce di popolazione e per modello organizzativo.

6.2.2 *Le funzioni dello sviluppo economico e dei servizi del mercato del lavoro delle province*

Per il calcolo del fabbisogno standard teorico (FST) provinciale relativo alle funzioni dello sviluppo economico e dei servizi del mercato del lavoro è stato utilizzato l'approccio RCA basato sulla funzione di spesa. In particolare, è stato stimato un modello empirico corrispondente alla versione lineare dell'equazione (3) riportata nella sezione precedente, utilizzando il metodo dei minimi quadrati ordinari (OLS) con errori robusti per l'eteroschedasticità.

Il modello vede come variabile dipendente la spesa storica procapite riclassificata con la metodologia riportata nell'allegato 3 della Nota metodologica. A destra del modello sono presenti 3 variabili indipendenti: il tasso di disoccupazione, la quantità di servizi di accoglienza e prima informazione e la quantità di servizi di collocamento mirato includendo gli utenti degli ammortizzatori in deroga (si consideri, per maggiori dettagli sulla composizione delle variabili, la sezione "Definizione della funzione dei fabbisogni standard" della Nota metodologica).

Le stesse osservazioni fatte per i comuni in merito alla scelta di una specificazione lineare della funzione di stima dei fabbisogni valgono anche nel caso delle province.

La figura 6.2 mostra gli scostamenti tra il FST e la spesa storica procapite riclassificata per la stima tutte le province, anche quelle non inserite nel campione di regressione. Gli effetti redistributivi dovuti al processo di standardizzazione sono sintetizzati nella tabella 6.3 ponendo la spesa storica complessiva del servizio in oggetto pari a 100 e raggruppando le province in sei fasce di popolazione.

6.3 UN PRIMO TENTATIVO DI EFFICIENTAMENTO DELLA SPESA

Un primo tentativo di efficientamento della spesa è stato effettuato, per entrambi i gruppi di enti locali, attraverso la sterilizzazione dell'impatto di alcune variabili in sede di determinazione dei valori attesi.

Nel caso dei comuni, in un ottica di lungo periodo, è stato calcolato il fabbisogno standard obiettivo (FSO) sterilizzando l'effetto della spesa media del personale per addetto, una variabile inserita nel modello per catturare l'impatto del costo del lavoro sul fabbisogno. La variabile obiettivo, sostituita al momento del calcolo dei valori attesi, è stata individuata nel valore medio nazionale della spesa media del personale per addetto con riferimento alla classe dimensionale di appartenenza di ogni comune.

Per le province, invece, con efficacia anche nel breve periodo, è stato calcolato il fabbisogno standard assegnato (FSA) sottraendo, in sede di determinazione dei valori attesi, dalla variabile relativa alla quantità di servizi di collocamento mirato offerti la componente relativa alle politiche attive e ammortizzatori in deroga, in quanto interventi finanziati dalle Regioni.

Le ultime due colonne delle tabelle 6.2 e 6.3 mostrano, rispettivamente per i comuni e per le province, come cambia l'impatto redistributivo utilizzando il fabbisogno standard obiettivo e assegnato rispetto al fabbisogno standard teorico.

Figura 6.1 - Scostamenti tra spesa storica e Fabbisogno standard, funzioni di polizia locale dei Comuni

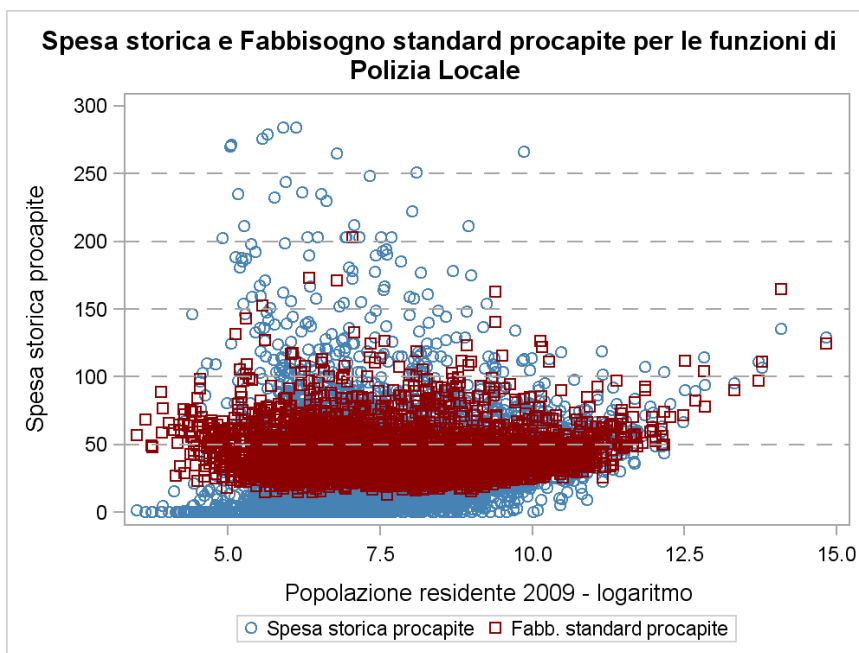


Figura 6.2 - Scostamenti tra Spesa storica e Fabbisogno standard, servizi del mercato del lavoro delle Province

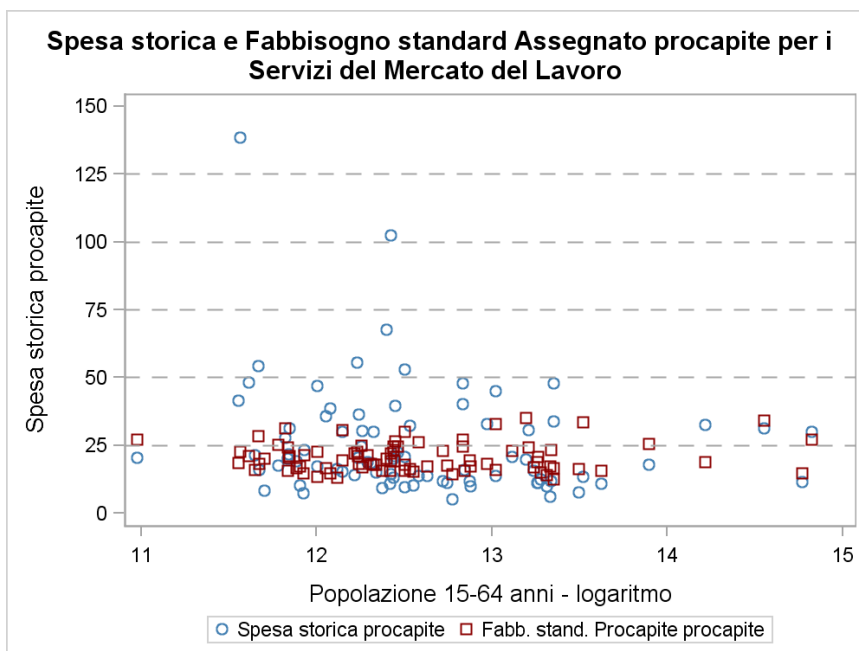


Tabella 6.2 - Confronto tra Spesa corrente, Fabbisogno Standard e Fabbisogno standard obiettivo (spesa storica complessiva delle funzioni di polizia locale = 100)

Classi dimensionali	Numerosità	Popolazione al 31/12/2009	Spesa corrente utilizzata per la stima dei Fabbisogni Standard (A)	Fabbisogno Standard Teorico (B)	Differenza % (B-A)/A	Fabbisogno Standard Obiettivo (C)	Differenza % (C-A)/A
Meno di 500 Abitanti	692	202.871	0,2665	0,3266	22,6	0,3293	23,6
500 - 999 Abitanti	886	657.891	0,8909	0,9846	10,5	0,9918	11,3
1.000 - 1.999 Abitanti	1.301	1.902.815	2,4109	2,5849	7,2	2,6010	7,9
2.000 - 2.999 Abitanti	807	1.978.402	2,5409	2,5138	-1,1	2,5255	-0,6
3.000 - 4.999 Abitanti	967	3.774.831	4,4855	4,7862	6,7	4,7885	6,8
5.000 - 9.999 Abitanti	1.017	7.227.905	8,9296	9,3715	4,9	9,3643	4,9
10.000 - 19.999 Abitanti	599	8.282.388	11,4996	11,5272	0,2	11,4919	-0,1
20.000 - 59.999 Abitanti	347	11.397.439	18,3550	18,0019	-1,9	18,0172	-1,8
60.000 - 99.999 Abitanti	50	3.863.338	7,6493	7,5234	-1,6	7,5442	-1,4
100.000 - 249.999 Abitanti	26	3.811.785	8,7109	8,3885	-3,7	8,3905	-3,7
250.000 - 499.999 Abitanti	5	1.601.547	5,3925	5,1284	-4,9	5,1394	-4,7
Oltre 500.000 Abitanti	5	6.533.515	28,8684	28,8628	-0,0	28,8165	-0,2
Modello Organizzativo							
1 - Comuni con gestione associata in Unione di Comuni	690	2.394.566	2,9382	3,1215	6,2	3,1540	7,3
2 - Comuni con gestione associata in Comunità montana	157	245.777	0,2459	0,3112	26,6	0,3167	28,8
3 - Comuni con gestione associata in Consorzio	136	704.207	0,7901	0,8567	8,4	0,8587	8,7
4 - Comuni con gestione associata in Convenzione tra Comuni o con altre forme	1.327	7.087.044	9,4892	9,8901	4,2	9,8738	4,1
5 - Comuni non in forma associata senza il servizio di Polizia Locale	394	219.026	0,0297	0,2759	828,2	0,2761	828,9
6 - Comuni con gestione diretta del servizio di Polizia Locale	3.998	40.584.107	86,5069	85,5446	-1,1	85,5207	-1,1
TOTALE	6.702	51.234.727	100,000	100,000		100,000	

Tabella 6.3 - Confronto tra Spesa corrente, Fabbisogno Standard Teorico e Fabbisogno standard assegnato (spesa storica complessiva dei servizi del mercato del lavoro = 100)

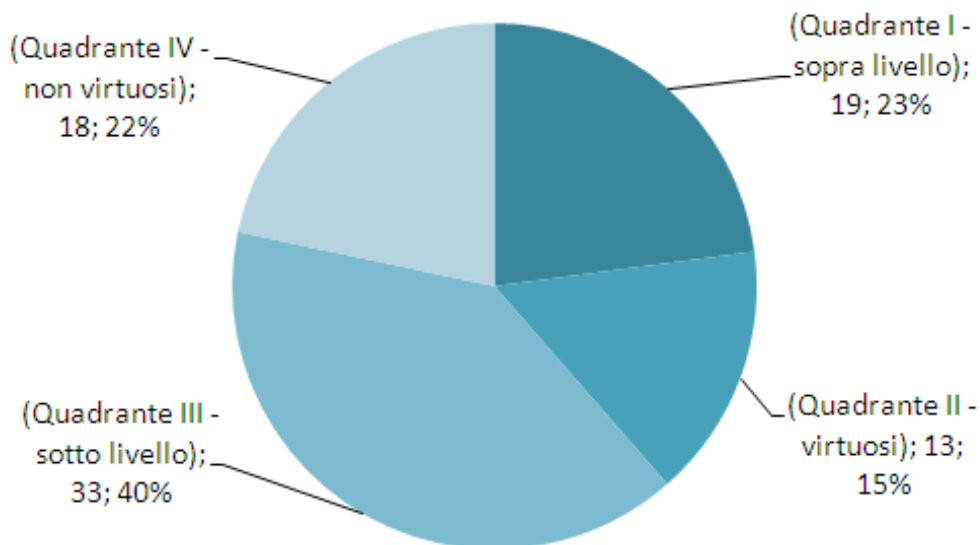
Classe dimensionale (Popolazione 15-64 Anni)	Numerosità	Popolazione in età lavorativa (15-64 anni)	Spesa corrente utilizzata per la stima dei fabbisogni standard (A)	Fabbisogno Standard Teorico (B)	Differenza % (B-A)/A	Fabbisogno Standard Assegnato (C)	Differenza % (C-A)/A
Fino a 150.000	16	1.961.137	7,7325	5,3801	-30,4	5,7992	-25,0
Da 150.001 a 200.000	9	1.536.469	5,0810	4,3815	-13,8	3,9848	-21,6
Da 200.001 a 250.000	15	3.357.181	13,6179	11,8217	-13,2	9,1217	-33,0
Da 250.001 a 300.000	11	2.928.406	8,6800	9,0343	4,1	8,8584	2,1
Da 300.001 a 500.000	13	5.070.235	14,3758	13,6963	-4,7	14,5870	1,5
Oltre 500.000	19	18.765.098	50,5128	55,6862	10,2	57,6489	14,1
TOTALE	83	33.618.526	100	100		100	

6.4 STIMA SPERIMENTALE DEI LIVELLI QUANTITATIVI DELLE PRESTAZIONI

La stima sperimentale dei livelli quantitativi delle prestazioni è stata effettuata utilizzando tecniche econometriche diverse per i due gruppi di enti locali a causa della forte differenza nella numerosità delle osservazioni (6.702 per i Comuni, 83 per le Province). In entrambi i casi si è cercato di catturare, nel modo migliore possibile, l'interazione esistente tra le diverse variabili di output utilizzate per misurare la quantità dei servizi prestati al fine di ottenere una stima corretta della domanda potenziale. Per il comparto dei Comuni è stato stimato un sistema di equazioni simultanee con lo stimatore GMM (*Generalized method of moments*), mentre per il comparto delle Province è stata utilizzata la tecnica di regressione PLS (*Partial Least Squares*).

Considerando, a titolo puramente esemplificativo, le funzioni dello sviluppo economico - servizi del mercato del lavoro delle province, la figura 6.3 riporta la distribuzione delle province nelle quattro categorie relative alla mappa di posizionamento riportata, precedentemente, nella figura 5.1.

Figura 6.3 - Distribuzione delle province in base al differenziale tra valori storici e valori stimati relativi alla funzione dello sviluppo economico - servizi del mercato del lavoro



Si nota come:

- il 23% delle province risulti “sopra-livello”, in quanto presentano sia una spesa storica superiore al fabbisogno standard, sia un livello quantitativo delle prestazioni erogato superiore di quello stimato;
- il 15% delle province risulti “virtuoso”, in quanto presenta un livello quantitativo delle prestazioni erogato maggiore di quello stimato e una spesa storica inferiore al fabbisogno standard;
- il 40% delle province risulti “sotto-livello”, in quanto, a fronte di una spesa storica inferiore al fabbisogno standard presentano, contestualmente, un livello quantitativo delle prestazioni erogato inferiore di quello stimato;
- il 22% delle province risulti “non-virtuoso”, essendo caratterizzate da un livello quantitativo delle prestazioni erogato inferiore di quello teorico a da una spesa storica superiore al fabbisogno standard.